

Eine Armee für die Europäische Union? Europapolitische Konzeptionen und verteidigungspolitische Strukturen

Dembinski, Matthias; Peters, Dirk

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dembinski, M., & Peters, D. (2018). *Eine Armee für die Europäische Union? Europapolitische Konzeptionen und verteidigungspolitische Strukturen*. (PRIF Reports, 1). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56744-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0>

PRIF REPORT

PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT / LEIBNIZ-INSTITUT HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG



MATTHIAS DEMBINSKI // DIRK PETERS

EINE ARMEE FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION? EUROPAPOLITISCHE KONZEPTIONEN UND VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE STRUKTUREN



PRIF Report 1/2018

EINE ARMEE FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION?

EUROPAPOLITISCHE KONZEPTIONEN UND
VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE STRUKTUREN

MATTHIAS DEMBINSKI // DIRK PETERS

LEIBNIZ-INSTITUT HESSISCHE STIFTUNG FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG (HSFK)
PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT (PRIF)

Coverbild:

Gruppenbild europäischer Staats- und Regierungschefs anlässlich der Verabschiedung der Permanent Structured Cooperation (PESCO), 14.12.2017, Brüssel © European Union, 2018

Textlizenz:

Creative Commons CC-BY-ND 4.0 (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International).
Das Coverbild unterliegt eigenen Lizenzbedingungen.



Adresse:

Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Baseler Straße 27–31
60329 Frankfurt am Main
Telefon: +49 69 95 91 04-0
E-Mail: dembinski@hsfk.de, peters@hsfk.de
<https://www.hsfk.de>

ISBN: 978-3-946459-23-1

Nach Jahren des Stillstandes unternimmt die Europäische Union mit einem ganzen Bündel Initiativen einen neuen Versuch, in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik effizientere Strukturen aufzubauen und handlungsfähiger zu werden. Mindestens drei Gründe motivieren diesen Neustart. Die EU sieht sich in ihrer Nachbarschaft mit komplexeren Risiken und gefährlicheren Bedrohungen konfrontiert. Zudem ist auf die amerikanische Führung und Unterstützung weniger Verlass. Und schließlich ist die EU denkbar schlecht gerüstet, um auf sich gestellt mit diesen Bedrohungen umzugehen. Die europäischen rüstungstechnologischen und -industriellen Strukturen sind ineffizient und zunehmend weniger wettbewerbsfähig. Die Streitkräfte der europäischen Staaten zu klein und zu wenig miteinander verzahnt, um im nationalen Rahmen oder europäisch koordiniert Sicherheit und Gestaltungsfähigkeit zu gewähren. Und die intergouvernementalen Entscheidungsverfahren begünstigen Kompromisse auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners der Interessen.

Auch wenn alle Beobachter und Entscheidungsträger von der Notwendigkeit durchgreifender Reformen überzeugt sind, herrscht Uneinigkeit über die Richtung und das Ziel. In der gegenwärtigen Debatte lassen sich zwei unterschiedliche Perspektiven erkennen: Eine *föderalistische Perspektive* plädiert für eine immer engere Verzahnung und Integration sicherheits- und verteidigungspolitischer Kapazitäten und Entscheidungskompetenzen bis hin zur Schaffung einer europäischen Armee. Aus einer *staatszentrierten Perspektive* erscheint dieser Weg verfehlt. Die Europäische Union sei und bleibe ein Verbund demokratischer Staaten. Deshalb sei zwar eine vertiefte sicherheitspolitische Kooperation anzustreben. Dabei sollten aber die Selbstbestimmungs- und Selbstgestaltungsansprüche der Mitgliedsstaaten auch dann gewahrt bleiben, wenn dies bedeutet, weiterhin Abstriche bei der europäischen Handlungsfähigkeit in Kauf zu nehmen. Vor diesem Hintergrund behandelt der vorliegende Report zwei Fragen: In welche Richtung sollte sich die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickeln? Und welche Richtung lassen die jüngsten Beschlüsse tatsächlich erkennen?

Zu diesem Zweck wollen wir die Maßstäbe, die die beiden Perspektiven anlegen, sichtbar machen. Dabei lassen sich europapolitische und friedenspolitische Maßstäbe unterscheiden:

Im Hinblick auf die Europapolitik ist der Maßstab der Föderalisten die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der EU. Nur durch eine immer weitergehende funktionale und politische Integration können die Mitgliedsstaaten demnach den sicherheitspolitischen Herausforderungen erfolgreich begegnen. Funktionale Integration meint dabei die zunehmende Verzahnung und europäische Verschmelzung von nationalen Kapazitäten. Politische Integration meint die Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf die europäische Ebene durch den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen und die Delegation von Zuständigkeiten an supranationale Organe. Föderalisten hoffen, dass die funktionale und politische Integration einen Schub europäischer Vergesellschaftung auslöst und die europäischen Bevölkerungen akzeptieren, dass Brüssel der Ort ist, an dem sicherheits- und verteidigungspolitische Entscheidungen getroffen werden sollten. Aus dieser Sicht stärken Fortschritte auf dem Weg zur immer engeren Verteidigungsunion zugleich den Frieden. Die Friedensleistung der EU wachse linear mit der sicherheitspolitischen Integration, weil die EU als Friedens- und Wertegemeinschaft diesem Ziel umso effektiver diene, je handlungsfähiger sie werde.

Die staatszentrierte Sichtweise geht davon aus, dass die EU ein enger und solidarischer Verbund von staatlich verfassten Gemeinwesen bleibt – eine „Demoikratie“. Europapolitisch folgt daraus, dass sicherheits- und verteidigungspolitische Reformen nicht allein am Maßstab einer immer effektiveren und effizienteren Problemlösungsfähigkeit der Union gemessen werden dürfen. Denn eine ständig fortschreitende funktionale und politische Integration könne Widerstände mobilisieren und das Integrationsprojekt allmählich von innen zersetzen. Stattdessen müsse das Ziel der effektiven und effizienten Problemlösungsfähigkeit mit der Bewahrung der demokratisch verantworteten nationalen Gestaltungsfähigkeit in Balance gebracht werden. Auch im Hinblick auf die Wahrung des Friedens sind aus dieser Sicht Integrationsfortschritte nicht ausnahmslos positiv zu bewerten. Außerdem wirkt sich aus dieser Perspektive eine weniger stark integrierte EU-Außen- und Sicherheitspolitik auch positiv auf den Frieden aus. Der Zwang zur Kompromissfindung unter den Mitgliedsstaaten verhindert, dass die EU als schlagkräftige Militärmacht agiert, die Gefahr läuft, ihre Umwelt gegen sich aufzubringen.

Die bis Ende 2017 erkennbare Entwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik muss die Anhänger der föderalen Sichtweise enttäuschen. Die bisherigen Beschlüsse und Initiativen zeigen sehr deutlich, dass die EU eine enge Verzahnung und Verschmelzung von Kapazitäten und Fähigkeiten nur in weniger sensiblen Bereichen wie dem Nachschubwesen, der medizinischen Versorgung oder – in vorsichtigen Schritten – der rüstungsindustriellen Kooperation vorsieht, sensiblere Bereiche wie die Bereitstellung von Einsatzverbänden aber nationaler Verantwortung überlässt. Eine weitergehende politische Integration ist nicht einmal in Ansätzen zu erkennen. Aus der staatszentrierten Sichtweise betrachtet, hat die EU hingegen vieles richtig gemacht. Aus dieser Sicht ist die Balance zwischen der Erhöhung der sicherheitspolitischen Handlungsfähigkeit und der Rücksicht auf nationale Selbstbestimmungsmöglichkeiten weitgehend gelungen und verspricht, dass die EU weiterhin eine Sicherheitspolitik betreibt, die dem Frieden dient.

1. Einleitung	1
2. Sicherheitspolitische Herausforderungen und europäische Lösungen	4
2.1 Herausforderungen	4
2.2 Hintergrund: Das integrationspolitische Trilemma	7
3. Entwicklungsszenarien für die GSVP I: Welche Sicherheits- und Verteidigungspolitik braucht und verträgt Europa?	8
3.1 Sicherheit und Verteidigung in einer enger zusammenwachsenden EU	8
3.2 Sicherheit und Verteidigung in einem Bund demokratischer Staaten	10
4. Entwicklungsszenarien für die GSVP II: Welche Sicherheits- und Verteidigungspolitik braucht der Frieden?	12
5. Die europäische Außen- und Sicherheitspolitik und die Initiativen der Jahre 2016 und 2017	14
5.1 Lagebeurteilung und Leitbild: Welche sicherheitspolitische Rolle für die EU?	15
5.2 Welche Aufgaben will die EU in Kooperation mit wem erfüllen?	16
5.3 Welche Kapazitäten und Fähigkeiten braucht die EU?	17
5.4 Wie sollen Fähigkeiten generiert werden?	18
5.5 Wie entscheiden?	21
6. Fazit: Ein gelungener Neustart der EU als Friedensmacht?	22
Literatur	24

1. EINLEITUNG

„Europa hat wieder Wind in den Segeln“, konstatierte Kommissionspräsident Jean Claude Juncker in seiner Rede zur Lage der Union 2017 (Juncker 2017). Dies gilt in besonderer Weise für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), ihrerseits Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Hier starteten die Kommission und die Mitgliedsstaaten seit Sommer 2016 gleich ein ganzes Bündel Initiativen und Maßnahmen mit dem Ziel, eine europäische Verteidigungspolitik auf die Beine zu stellen, die ihren Namen verdient. 2016 legte die Außenbeauftragte Federica Mogherini eine neue Globale Strategie vor, die Mitgliedsstaaten einigten sich auf ein Paket verteidigungs- und rüstungspolitischer Maßnahmen einschließlich eines Europäischen Verteidigungsfonds; und der deutsch-französische Motor trieb die EU mit weitreichenden Vorschlägen an. Neben der Schaffung europäischer Kommandostrukturen und Einsatzkräfte sowie der gemeinsamen Entwicklung gleich einer ganzen Reihe von Waffensystemen gaben die beiden Regierungen den Anstoß dafür, das bereits im Lissabon-Vertrag vorgesehene Instrument der ständigen strukturierten Zusammenarbeit zu aktivieren. Damit verpflichten sich die 23 Staaten, die am 13. November 2017 ihre Teilnahme notifizierten, erstmals rechtlich verbindlich dazu, ihre Zusagen für europäische Verteidigungsprojekte auch tatsächlich zu erbringen.

Diese Beschlüsse und Initiativen haben das Potenzial, den bisherigen Charakter der EU umfassend zu verändern. Verteidigungsministerin von der Leyen sieht mit der ständigen strukturierten Zusammenarbeit, besser bekannt unter dem englischen Akronym PESCO (Permanent Structured Cooperation), eine Verteidigungsunion auf den Weg gebracht. Kommissionspräsident Juncker wirbt für eine europäische Armee.¹ In Deutschland rennt er mit dieser Forderung bei vielen europapolitischen Kommentatoren und akademischen Beobachtern unterschiedlichster Couleur, angefangen von Hans-Werner Sinn bis Claus Leggewie, offene Türen ein (Leggewie 2017; Sinn 2016).² Auch die großen politischen Parteien unterstützen die europäische Armee als Fernziel (CDU/CSU 2017: 56; SPD 2017: 99; Bündnis 90/Die Grünen 2017: 75–76) und buchstabieren es seit dem Amtsantritt von US-Präsident Donald Trump konkreter aus (Bartels 2017). Die internationale Presse interpretierte insbesondere Angela Merkels „Bierzeltrede“ in Trudering am 28. Mai 2017, wonach „die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, [...] ein Stück vorbei seien“, als ein Bekenntnis zur europäischen strategischen Autonomie. Frankreich teilt dieses Bekenntnis. Klare Ziele formulierte Präsident Macron in seiner Rede an der Sorbonne:

1 Schon im März 2015 forderte er vor dem Hintergrund des Konfliktes mit Russland die Gründung einer europäischen Armee (Die Welt, 8.3.2015). Im Sommer 2016 argumentierte er: „Die Vorstellung [...] als ob die Amerikaner bis ans Ende der Tage für die Sicherheit der Europäer sorgen, die sollte man schnellstens vergessen [...]. Das müssen wir schon selbst tun, und deshalb brauchen wir einen neuen Anlauf [...] bis hin zum langfristigen Ziel der Errichtung einer europäischen Armee“ (Juncker 2016, vgl. auch Juncker 2017).

2 Sinn unterbreitet kurz und prägnant den folgenden Vorschlag: „Die EU-Länder legen ihre Armeen zusammen, stellen sie unter ein einheitliches EU-Kommando und vereinheitlichen die mit der Verteidigung verbundene Beschaffungspolitik“ (Sinn 2016: 320). Auch ökonomische Subsidiaritätstheorien kommen zum Ergebnis, die Sicherheitspolitik sei eines der Felder, auf denen sich durch Integration am ehesten Wohlfahrtsgewinne generieren ließen (vgl. Stehn 2017; Bertelsmann Stiftung 2017: 208).

„Europa soll auf dem Gebiet der Verteidigung selbstständig handlungsfähig sein. [...] Zu Beginn des kommenden Jahrzehnts sollte Europa über eine gemeinsame Einsatztruppe, einen gemeinsamen Verteidigungshaushalt und eine gemeinsame Handlungsdoktrin verfügen.“ (Macron 2017)

Kurzum: Ein verteidigungspolitisch starkes und geeintes Europa ist en vogue und wird, folgt man Meinungsumfragen, von großen Mehrheiten der europäischen Bevölkerungen unterstützt.³ Eine zunehmend enge Verschränkung und Verschmelzung nationaler Fähigkeiten und Kapazitäten auf diesem hochsensiblen, die nationale Souveränität direkt betreffenden Feld wird politische Folgen haben und könnte, so ihre Befürworter, nichts weniger als die europäische Staatswerdung nach sich ziehen.

Allerdings mischen sich in diese Aufbruchsstimmung Vorbehalte und Skepsis.⁴ Die einen warnen, eine echte Verteidigungsunion würde die Legitimität der Europäischen Union überdehnen. Als Staatenverbund sollte die EU zwar engere, aber flexible Formen der Kooperation im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik anstreben. Die anderen meinen, die verteidigungspolitischen Beschlüsse wiesen gar nicht in Richtung einer europäischen Armee. Stattdessen bewege sich die EU auf diesem Feld nur mit Trippelschritten und möglicherweise sogar im Kreis.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der vorliegende Report ein zweifaches Anliegen: Zum einen geht es um eine Einschätzung der sicherheits- und verteidigungspolitischen Innovationen der letzten zwei Jahre und damit um eine Antwort auf die Frage, wohin sich Europa auf diesem Feld bewegt. Zum anderen sollen das Erreichte und mögliche weitere Entwicklungen bewertet werden. Eine solche Bewertung kann prinzipiell in zwei Dimensionen erfolgen, zum einen europapolitisch und zum anderen friedenspolitisch: Verbessern die neuen Strukturen die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union? Und: Dienen sie der Wahrung des Friedens?

Die europa- und friedenspolitische Bewertung wird allerdings dadurch kompliziert, dass es für beide Dimensionen unterschiedliche normative Vorstellungen gibt. Europapolitisch stehen sich Vorstellungen von einer immer tieferen Integration und solche von einem Bund weiterhin selbstbestimmter Staaten gegenüber. Begreift man die EU als eine Union, die darauf ausgerichtet ist, immer enger zusammenzuwachsen (*ever closer union*), dann misst sich europapolitischer Fortschritt daran, in welchem Maß die EU als eigenständiger weltpolitischer Akteur gestaltungsfähig wird. Aus dieser *föderalistischen Sicht* benötigt die EU eigene diplomatische und militärische Fähigkeiten, die aus einer Koordination und letztlich Verschmelzung der mitgliedsstaatlichen Kapazitäten hervorgehen können (funktionale Integration). Außerdem benötigt sie Organe oder Gremien, die effektiv und effizient im Namen der EU über den Einsatz dieser Fähigkeiten bestimmen. Diese Vorstellung von der EU als

3 In Deutschland halten laut einer Umfrage für die Körber-Stiftung 58% der Befragten eine Europäische Armee für wünschenswert (38% für nicht wünschenswert) (Kantar Public 2017: 39). Auch europaweit sind 55% der Befragten für eine europäische Armee (16% „totally in favour“, 39% „somewhat in favour“). Abgelehnt wird dieses Projekt mehrheitlich nur in Großbritannien, Portugal, Irland sowie den neutralen Staaten Österreich, Finnland und Schweden (European Commission 2017a: 17–18).

4 Zur Kritik an der Idee einer europäischen Armee vgl. Ehrhart 2014: 87–99.

immer engerem Zusammenschluss ist allerdings nicht unumstritten. Aus einer *staatszentrierten Perspektive* zeichnet sich die EU zwar durch enge Kooperation aus, gleichzeitig aber auch durch die Beständigkeit nationaler demokratischer Selbstbestimmungsansprüche. Demnach kann es bei der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit nicht einfach darum gehen, die EU immer stärker mit eigenen Fähigkeiten auszustatten, die der Verfügungsgewalt der Mitgliedsstaaten entzogen werden. Vielmehr muss die Zusammenarbeit mit dem Anspruch der Mitgliedsstaaten in Einklang gebracht werden, über zentrale sicherheitspolitische Fragen selbst entscheiden zu können.

Die Auseinandersetzung darüber, welcher Weg für die EU europapolitisch sinnvoll ist, hat auch Bedeutung für die Frage, wie Frieden in Europa am besten gewahrt werden kann. Denn die EU hat durch immer engeres Zusammenwachsen der Mitgliedsstaaten Krieg zwischen ihren Mitgliedern nahezu undenkbar gemacht. So betonte das Nobelpreiskomitee bei der Verleihung des Friedensnobelpreises 2012 an die EU, sie habe eine „fraternity between nations“ geschaffen und realisiere damit Alfred Nobels Vision eines „Friedenskongresses“. Modern formuliert, schaffe die EU durch Integration Frieden zwischen ihren Mitgliedern. Der Streit zwischen Föderalisten und einer staatszentrierten Perspektive ist damit auch ein Streit darüber, wie dieser Friedensbund am besten erhalten und weiterentwickelt werden kann.

Doch die EU hat darüber hinaus auch den Anspruch, zum Frieden in ihrem äußeren Umfeld beizutragen. Der EU-Außenpolitik wurde attestiert, dass sie sich durch eine multilaterale Orientierung, durch regelbasiertes Verhalten und durch eine Präferenz für Kompromisse und strukturbildende Stabilisierungs- und Friedenspolitik statt für Machtpolitik auszeichne. Sie gleiche kurzum dem Idealtyp der Zivilmacht (Mauß 2005). Eine Bewertung der aktuellen verteidigungspolitischen Beschlüsse und künftigen Wege muss auch prüfen, inwieweit diese die Friedensleistungen der EU nach außen stärken oder gefährden könnten. Auch hier können allerdings zwei Perspektiven unterschieden werden. Aus der einen beruht die Friedenswirkung der EU im Wesentlichen auf ihrer normativen Macht und ihrer Wertebasis. Eine stärkere und geeinte EU schafft demnach mehr Frieden. Aus der anderen Perspektive dagegen ist die Friedenswirkung wesentlich mit der aktuellen institutionellen Form der EU verbunden. Gerade dadurch, dass außenpolitische Entscheidungen weitgehend im Konsens getroffen werden und die Interessen aller Mitglieder austariert werden müssen, kann die EU nicht als Militärmacht agieren und muss sich auf das besondere Instrumentarium einer Zivilmacht verlassen. Demnach kann ein Mehr an verteidigungspolitischer Integration ab einem gewissen Punkt den Charakter der EU verändern, sie zu einem ‚normalen‘ Akteur in der Weltpolitik machen und so ihre Friedenswirkung nach außen untergraben.

Beide Perspektiven finden sich in der gegenwärtigen Debatte wieder. Dennoch ähneln sie eher Idealtypen als real vorfindbaren Positionen, weil sie ausgehend von Prämissen über das Wesen und die künftigen Entwicklungsmöglichkeiten der EU konstruiert sind. Hier kann nicht entschieden werden, welche europa- oder friedenspolitische Perspektive die richtige ist. Stattdessen wollen wir deutlich machen, wie die verteidigungspolitischen Beschlüsse der EU aus diesen unterschiedlichen Perspektiven zu beurteilen sind. Im Folgenden wollen wir zunächst kurz auf die Gründe des neu erwachten Interesses an europäischer Sicherheit und auf mögliche Pfade der weiteren Entwicklung der GSVP eingehen (Kap. 2). In einem zweiten Schritt arbeiten wir die genannten Perspektiven für die

Beurteilung der sicherheitspolitischen Maßnahmen genauer aus (Kap. 3, 4). Drittens stellen wir die 2016 und 2017 beschlossenen Maßnahmen vor (Kap. 5), die wir in einem vierten Schritt abschließend einordnen und bewerten (Kap. 6).

2. SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN UND EUROPÄISCHE LÖSUNGEN

Eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik wurde von den EU-Mitgliedern bereits auf dem Gipfel des Europäischen Rates in Helsinki im Dezember 1999 aus der Taufe gehoben. Sie blieb allerdings zunächst weit hinter den Erwartungen und selbstgesteckten Zielen zurück. Vereinfacht gesagt geht es bei diesem Projekt darum, die Sicherheitspolitik und Teile der Verteidigungspolitik der Mitgliedsstaaten europäisch zu koordinieren und zu verzahnen. Dadurch soll es der EU möglich werden, ein Bündel an zivilen und militärischen Instrumenten zur Verfügung zu haben, um auf Krisen und Gewaltkonflikte in ihrer Umgebung zu reagieren, sowie betroffene Drittstaaten bei der Bewältigung der strukturellen Ursachen und Folgen derartiger Konflikte zu unterstützen. Militärische Instrumente sind gemäß europäischer Sicherheitsdoktrinen also grundsätzlich eingebettet in politische Konzepte der Krisenprävention und Krisenbewältigung. Das 2016 neu erwachte Interesse an einer Stärkung der GSVP lässt sich auf drei Herausforderungen zurückführen, die sich in den letzten Jahren für die EU und ihre Mitgliedsstaaten entwickelt haben.

2.1 HERAUSFORDERUNGEN

2.1.1 EIGENE SCHWÄCHEN

An erster Stelle steht paradoxerweise die Wahrnehmung einer Krise der GSVP, zusätzlich betont durch das Ausscheiden Großbritanniens, des militärisch leistungsfähigsten Mitgliedsstaates (gemessen an der Höhe der Verteidigungsausgaben). Europäische Sicherheit und Verteidigung, so viele Beobachter und Entscheidungsträger, sei weder effizient noch effektiv. Die EU-Staaten geben zusammen zwar viel Geld für Rüstung und Verteidigung aus und stehen hier weltweit hinter den USA aber deutlich vor Russland.⁵ Im Verhältnis zum Aufwand blieben die Fähigkeiten des weltpolitischen Akteurs EU aber hoffnungslos unzureichend.

Insbesondere zwei Bereiche litten unter geringer Effizienz. Der erste betrifft die seit Langem eingeforderte Sicherung der *rüstungsindustriellen und technologischen Basis* einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Europäischer Rat 2013). Das Problem: Die europäischen Rüstungsmärkte zeichnen sich durch eine besondere Symbiose zwischen Staaten und nationalen Industrien aus. Die EU-Verträge lassen zudem für Rüstungsgüter Ausnahmen von den Regeln des Binnenmarktes zu (Artikel 346 AEUV). Die Folge sind fragmentierte Märkte und geringe Skalenerträge. Nationale Regierungen kaufen von den zunehmend weniger wettbewerbsfähigen nationalen Industrien Güter

⁵ Im Jahr 2016 wendeten die 27 EU-Staaten (ohne Großbritannien) ca. 196 Mrd. US-Dollar für Verteidigung aus, weit weniger als die USA mit 604,5 Mrd. USD, aber ca. viermal so viel wie Russland mit 46,6 Mrd. USD auf (vgl. Military Balance 2017: 549–564).

in immer kleineren Serienstückzahlen für immer mehr Geld pro Einheit. Auch wenn seit den 1990er Jahren eine Konsolidierung zu beobachten ist, unterhalten die EU-Staaten immer noch mehr als dreimal so viele Waffentypen (etwa Hubschrauber oder Schiffe) wie die USA (Ballester 2013: 61).⁶ Und wenn europäische Staaten Rüstungsgüter nicht selbst herstellen, beziehen sie diese oft von amerikanischen Anbietern. Selbst dort, wo transnationale Kooperation stattfindet, werden mögliche Kooperationsgewinne oftmals durch Kompensationsgeschäfte, unterschiedliche nationale Spezifikationen und die Duplizierung industrieller Standorte zunichte gemacht (Institute for Security Studies 2013: 5). Zwar schreitet die Konsolidierung der europäischen Rüstungsindustrie langsam voran (vgl. McKinsey & Munich Security Conference 2017). Auch versucht die Kommission mit der Verbringungs- und der Vergaberichtlinie von 2009, die transnationale Rüstungskoooperation voranzubringen und Rüstungsmärkte zu öffnen, doch hat sie damit bisher nur geringen Erfolg.⁷ Eine Studie des Europäischen Parlaments beziffert die jährlichen Wohlfahrtsverluste als Folge ineffizienter Strukturen im Rüstungsbereich auf 26 bis 120 Milliarden Euro (Ballester 2013: 8).

Der zweite Bereich betrifft die *Streitkräftestrukturen*. Die Streitkräfte aller EU-Staaten sind zu klein geworden, um militärische Fähigkeiten in vollem Umfang vorzuhalten. Dennoch wurden die Schrumpfungsprozesse – von Ausnahmen abgesehen – nicht europäisch koordiniert. Das Ergebnis sind teure Doppelstrukturen zu kleiner militärischer Einheiten wie Sanitätsdienste oder Heeresflieger.

Die mangelnde Effektivität zeigt sich vor allem beim Einsatz der militärischen Kriseninterventionsinstrumente. Ihre zivilen Instrumente zur strukturbildenden Friedenspolitik und Krisenprävention differenziert die EU beständig aus und bringt sie auch zum Einsatz. Ähnliches gilt für militärische Trainings- und Beobachtermissionen. Wir wissen zwar wenig über den Erfolg dieser Instrumente, aber immerhin setzt die EU sie ein. Schon ein cursorischer Blick auf die europäischen militärischen Kriseninterventionen zeigt dagegen, dass die EU ihrer selbst definierten Verantwortung in diesem Bereich seit der ersten Operation Artemis im Osten Kongos 2003 eher langsamer und zurückhaltender nachkommt. In vielen Fällen, in denen sie ihrem eigenen Selbstverständnis nach hätte eingreifen müssen, blieb sie passiv oder reagierte zu spät. Die Entsendung einer Mission in den Tschad 2008 zur Absicherung der dortigen Flüchtlingslager (EUFOR Chad/CAR) verzögerte sich lange, weil sich nicht genug EU-Staaten fanden, die bereit waren, Truppen zu stellen. Nach dem Ende der Kampfhandlungen in Libyen 2011 unterblieb die schon geplante Entsendung einer Stabilisierungstruppe. Bei der Eskalation der Gewaltkonflikte in der Zentralafrikanischen Republik und in Mali forderte insbesondere Frankreich ein rasches Eingreifen der EU, schickte dann aber, weil Brüssel zu langsam reagierte, eigene Truppen und verhinderte damit wahrscheinlich ein schlimmeres Blutvergießen. Die EU unterhält zwar mit den *Battlegroups* kleine, schnelle Eingreiftruppen – eingesetzt wurden sie je-

6 Einer anderen Berechnung zufolge sind in den europäischen Streitkräften sogar etwa 178 unterschiedliche Waffensysteme im Einsatz, während es in den USA bei deutlich größeren Stückzahlen nur 30 sind (vgl. European Commission 2017c).

7 Bisher schreiben EU-Staaten hochwertigere und komplexere Beschaffungsvorhaben nur selten europaweit aus. Eine der Ausnahmen ist die europaweite Ausschreibung für das größte Projekt der deutschen Marine, den Bau der Mehrzweckkampfschiffe der Klasse 180. Viele Vorhaben europäischer Länder werden dagegen unter Nutzung von Artikel 346 AEUV nicht europaweit ausgeschrieben. Und selbst von den Aufträgen, die im Rahmen der Richtlinie ausgeschrieben wurden, gingen nur 10% der Auftragssummen direkt an ausländische Unternehmen (Europäische Kommission 2016: 5).

doch noch nicht. Mit Blick auf diese Bilanz sprachen britische und französische Fachleute der GSVP zwischenzeitlich jede Relevanz ab und hielten nach alternativen Handlungsformaten Ausschau.⁸ Die Krise der GSVP birgt also durchaus die Gefahr, dass Europa auf diesem Feld auseinander fällt und zu nationalem Handeln zurückkehrt.

2.1.2 NEUE BEDROHUNGEN

Die mangelnde Effizienz und Effektivität war in den relativ friedlichen Jahren nach dem Start der europäischen Verteidigung 1999 noch hinnehmbar. Seitdem stieg der außenpolitische Problemdruck dramatisch an. Die Europäische Sicherheitsstrategie der EU von 2003 zeichnete noch das rosige Bild einer von Transformationsländern umgebenen EU, welche sich dank europäischer Unterstützung auf dem Weg zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft befänden. Mittlerweile ist die Situation eine gänzlich andere. Mit der Annexion der Krim und der Unterstützung der Aufständischen im Donbass ist Russland endgültig aus dem Projekt einer europäischen Friedensordnung ausgeschert und wird insbesondere von den osteuropäischen Mitgliedern der EU als revisionistische Macht wahrgenommen, die europäische Sicherheit nicht nur militärisch, sondern auch in hybriden Formen bedroht. Im Süden ist die EU nach dem weitgehenden Scheitern des „Arabischen Frühlings“ mit unterschiedlichen Phänomenen endemischer Staatsschwäche konfrontiert. Die Palette reicht vom Versagen oder sogar der Auflösung von Staaten bis hin zu Formen des Autoritarismus, die aber die Schwäche des Staates kaum kaschieren können. Die Türkei schließlich wandelt sich von einem Beitrittskandidaten zu einem Risikofaktor, der europäische Sicherheit in mannigfaltiger Weise bedrohen könnte.

2.1.3 TRANSATLANTISCHE UNSICHERHEITEN

Die dritte Herausforderung besteht schließlich im Wandel des transatlantischen Verhältnisses. Bisher konnten die Europäer damit rechnen, dass ihnen die USA bei gewaltsamen Konflikten in ihrer Nachbarschaft nicht nur zur Seite stehen, sondern in führender Rolle die Verantwortung übernehmen. Die USA mischten sich auf europäisches Drängen in den Krieg in Bosnien ein und führten den Kompromiss von Dayton herbei. Sie flogen im Kosovokrieg das Gros der Angriffe. Und in Libyen konnte die Koalition die Luftangriffe nur dank der amerikanischen Fähigkeiten durchhalten. In Europa hielten die einen die amerikanische Führungsrolle und ihr militärisches Handeln für unverzichtbar, während es die anderen heftig kritisierten. Diese Diskussionen sind vorbei. Die USA stehen nicht mehr wie früher als europäische Schutzmacht zur Verfügung. Präsident Trump stellt das amerikanische Engagement so radikal infrage wie keiner seiner Vorgänger. Sicherlich repräsentiert Trump nicht das gesamte demokratische Amerika. Und sicherlich ziehen die politischen Institutionen dem Präsidenten Grenzen; in Bezug auf die Politik gegenüber Russland mit dem Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (H.R. 3364) sogar sehr enge. Wie in dieser Situation die Verschiebungen des transatlantischen Verhältnisses aktuell und über die Regierungszeit Trumps hinaus einzuschätzen sind, wird in Deutschland und Europa kontrovers diskutiert. Trotz der unterschiedlichen Einschät-

8 Nach Libyen schlussfolgerte ein britischer Diplomat, die GSVP sei in dem nordafrikanischen Land gestorben und es käme nur noch darauf an, die Sanddüne auszusuchen, unter der sie beerdigt werden könne (Menon 2011: 76).

zungen zeichnet sich ein Konsens dahin gehend ab, dass Trump eine strukturelle und über den Tag hinausreichende Verschiebung der politischen Koordinaten markiert. Bereits unter Präsident Clinton spielten die USA ihre Rolle als europäische Schutzmacht nur zögerlich. Unter Obama verstärkte sich der Trend zum sicherheitspolitischen Disengagement; und nach Trump wird sich diese Entwicklung nicht umkehren. Kurzum: Selbst wenn das Phänomen Trump nicht den Bruch der transatlantischen Beziehungen und den Verfall der NATO einläutet, ist Europa dennoch gefordert, in einem bedrohlicheren Umfeld stärker für seine eigene Sicherheit zu sorgen.

2.2 HINTERGRUND: DAS INTEGRATIONSPOLITISCHE TRILEMMA

So sehr Entscheidungsträger in der Notwendigkeit einer grundlegenden Überarbeitung der Institutionen und Verfahren der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik übereinstimmen, so sehr schreckten sie bisher vor einschneidenden Reformen zurück. Und dies aus guten Gründen. Tatsächlich führen mögliche Reformpfade nicht nur in unbekanntes, sondern auch durch vermintes Gelände. Die Tragweite der Fragen, mit denen sich Europa konfrontiert sieht, wird mit einem Blick auf das Integrationstrilemma deutlich (Höpner et al. 2012: 12). Demnach soll die Zusammenarbeit in der EU drei Ziele erfüllen, die sich aber nicht alle gleichzeitig erfüllen lassen: effektive Politik, demokratische Legitimität und die Einbindung aller Mitglieder.

Zum einen erwarten die Mitgliedsstaaten, dass die EU effektiv handelt und gemeinsame Probleme löst. Dazu müsste sie auf zentraler Ebene autoritativ auch solche Entscheidungen treffen, die politischen Charakter haben und nicht alle Mitglieder in der gleichen Weise zufriedenstellen. Zum anderen bilden die Staaten noch immer die Arenen, innerhalb derer Gesellschaften nach demokratischen Verfahren über ihr Schicksal entscheiden wollen. Eigenständige europäische Quellen von Input-Legitimität sprudeln nach wie vor nur äußerst schwach. So schafft das Europäische Parlament zwar mehr Transparenz, organisiert aber keinen politischen Wettbewerb und repräsentiert kein europäisches Volk. Daher bleibt die EU, will sie ihre Legitimität sichern, bis auf Weiteres auf die Zustimmung ihrer Mitgliedsstaaten angewiesen, in denen die politische Willensbildung demokratisch organisiert wird. Und schließlich verschärft sich diese Spannung zwischen der funktionalen Notwendigkeit effektiver Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit auf europäischer Ebene und der politisch notwendigen Anerkennung der Vorgaben nationaler Demokratie: die letzten Erweiterungen haben die Heterogenität der EU noch weiter erhöht. In der Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist diese Heterogenität der Interessen und Sicherheitskulturen besonders stark ausgeprägt. Die EU umfasst größere und sehr kleine Länder, neutrale und NATO-Staaten, solche mit einer ausgeprägten Interventionskultur wie Frankreich und solche mit einer eher pazifistischen und interventionsskeptischen Einstellung.

Auf dem Politikfeld der Sicherheits- und Verteidigungspolitik löste die EU dieses Trilemma bisher auf, indem sie auf die Einbindung möglichst vieler Mitgliedsstaaten und die Wahrung ihrer Vetorechte Wert legte und dafür Einbußen bei Effizienz und Effektivität in Kauf nahm. Die GSVP unterscheidet sich von anderen Politikfeldern durch ihre intergouvernementale Architektur, ihre Rücksichtnahme auf die Souveränitätsansprüche der Mitgliedsstaaten und durch die deutlich geringeren Kompetenzen der EU-Organen. De facto ist das europäische Regelwerk in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht rechtlichen, sondern politischen Charakters. Weil alle Staaten mitreden dürfen und jeder über die

Möglichkeit des Einspruchs verfügt, klagen einige Beobachter seit Langem, europäische Sicherheitspolitik sei kaum mehr als eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners.

Unter den veränderten äußeren Bedingungen, also der zunehmenden Bedrohung und der transatlantischen Unsicherheiten ist dieses Modell nicht zukunftsfähig. Darüber herrscht Konsens. Wie aber sollte sich die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickeln?

Wir wollen diese Frage zunächst aus Sicht der oben vorgestellten europa- und friedenspolitischen Perspektiven beantworten. Zwei grundlegende Szenarien sind denkbar. Erstens ein Integrationssprung, der eine effektivere GSVP schafft, dafür aber einen Verlust an Legitimität kompensieren muss. Zweitens ein evolutionäres Szenario, in dem Fortschritte in der Zusammenarbeit von der fortgesetzten Zustimmung aller Mitglieder abhängig gemacht werden. In diesem Szenario werden Abstriche bei der Effektivität der GSVP in Kauf genommen, um Kernbestände der Input-Legitimität und den Integrationsraum zu sichern. Wir entwickeln und bewerten im Folgenden diese Szenarien aus den zwei grundlegenden europa- und friedenspolitischen Perspektiven (Kap. 3 und 4) und ordnen dann die aktuellen Entwicklungen in der GSVP vor diesem Hintergrund ein (Kap. 5 und 6).

3. ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR DIE GSVP I: WELCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK BRAUCHT UND VERTRÄGT EUROPA?

3.1 SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNG IN EINER ENGER ZUSAMMENWACHSENDEN EU

Aus *föderalistischer Perspektive* ist europapolitisch eine deutliche Vertiefung der sicherheits- und politischen Zusammenarbeit in der EU geboten, um ihre Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Der Ausgangspunkt ist der Befund, die Staaten seien zu klein geworden, um in der globalisierten und interdependenten Welt europäischen Werten oder Interessen Nachdruck zu verleihen. Es gehe um europäische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit in einer bedrohlichen Umgebung oder, wie Sebastian Giegerich (2015: 143) formuliert, um die „Selbstbehauptung von 500 Millionen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern [...], die im globalen Zeitalter effektiv nur mit vereinten Kräften durch die EU erfolgen kann [...]“. Vor dem Hintergrund der oben genannten Effizienzprobleme bemesse sich Fortschritt im Bereich Sicherheit und Verteidigung an der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten, ihre Rüstungsindustrien, ihre Beschaffungsvorgänge und ihre Streitkräftestrukturen europäisch zu verzahnen bzw. zu verschmelzen. Dadurch soll eine dauerhaft leistungsfähige und effiziente europäische rüstungstechnologische und industrielle Basis gesichert und Beschaffungen europaweit auf möglichst wenige Systemvarianten reduziert werden. Durch gemeinsame oder gemeinsam nutzbare Infrastrukturen etwa im Nachschubwesen oder der Ausbildung sollen Skaleneffekte entstehen, durch die die Unterstützung leistungsfähiger Streitkräftepakete in europäischen Einsätzen möglich wird. Die Konzepte hierfür lauten Rollenspezialisierung und die immer engere und weitergehende Zusammenlegung und gemeinsame Nutzung militärischer Kapazitäten und Fähigkeiten. Ein weiterer Indikator für Fortschritt

wäre die gemeinsame Finanzierung europäischer Einsätze über den bestehenden Athena-Mechanismus hinaus.⁹

Diese Vorstellungen klingen in einem ambitionierten Szenario des Reflexionspapiers der Europäischen Kommission (2017: 15) über die Zukunft der europäischen Verteidigung an. Danach sollten sich die Staaten bei ihrer nationalen Verteidigungsplanung nach europäischen Prioritäten richten und Fähigkeiten „auf der Grundlage einer engen Zusammenarbeit oder sogar einer Integration oder Spezialisierung“ entwickeln. Aus dieser Sicht stellt sich dieser Prozess als linear dar. Je größer die Effizienz, die sich durch eine immer weitergehende Verzahnung und Verschmelzung der Streitkräftestrukturen erreichen lässt, desto besser. Ein Ende wäre erst mit einer wirklichen europäischen Armee erreicht. Allerdings ergäbe sich ein gravierendes Problem bereits vor dieser Stufe: Solange die Mitgliedsstaaten die Verfügungsgewalt über ihre Streitkräfte behalten, würden sie durch Rollenspezialisierung und Zusammenlegung in eine Situation geraten, in der Streitkräfte nur noch europäisch koordiniert einsetzbar wären, weshalb die Verweigerung auch nur eines Mitgliedsstaates europäisches Handeln schon verhindern würde.

Integrationspolitischer Fortschritt misst sich aus dieser Sicht daher an der Bereitschaft, Entscheidungskompetenzen im Zuge der Schaffung einer europäischen Armee zu teilen und an supranationale Organe zu delegieren. Was aber bedeutet Übertragung von Entscheidungskompetenz konkret? Viel Zustimmung erhält der Vorschlag, einen Rat der Verteidigungsminister und einen Verteidigungsausschuss im Europäischen Parlament einzurichten (European Parliament 2016). Darüber hinaus werden die Modalitäten der Übertragung von Entscheidungskompetenzen selten ausbuchstabiert und die wenigen vorliegenden Vorschläge orientieren sich an dem Modell des Binnenmarkts. Danach obläge die Mandatserteilung für Einsätze europäischer Streitkräfte dem zu schaffenden Ministerrat der Verteidigungsminister, der auf Vorlage der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik entscheiden könnte. Um die Beschlussfähigkeit zu sichern, müsste der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Die Kommandogewalt läge bei einem zu wählenden Oberbefehlshaber, der sich operativ auf ein permanentes europäisches Führungs- und Einsatzkommando stützt. Die parlamentarische Begleitung und Kontrolle läge beim Europäischen Parlament (Biller et al. 2017: 7).

Vertreter dieser Position halten eine zunehmend stärker integrierte Verteidigungsunion oder sogar eine europäische Armee für prinzipiell zustimmungsfähig unter den Mitgliedsstaaten sowie den Bürgerinnen und Bürgern der EU. Diese Annahme stützt sich zum einen auf ein normatives Argument. Danach akzeptierten Staaten schon durch ihre Mitgliedschaft in der Schicksalsgemeinschaft EU, dass europäische Entscheidungen selbst dann für sie bindend sind, wenn diese nicht unmittelbar ihren eigenen Präferenzen entsprechen. Zwar wäre die Legitimität europäischer Entscheidungen größer, wenn sie einstimmig zustande kämen. Doch hänge demokratische Legitimität in der EU nicht alleine von der Zustimmung der Regierungen zu europäischen Entscheidungen ab. Denn der Demos

9 Diese Vereinbarung regelt die Kostenverteilung von militärischen GSVP-Missionen. Danach können gemeinsame Kosten etwa für Hauptquartiere, medizinische Versorgung, Infrastruktur und Administration aus dem Fonds des Athena-Mechanismus getragen werden, der außerhalb des EU-Budgets angesiedelt ist. Die übrigen Aufwendungen sind von demjenigen zu tragen, bei dem sie anfallen („costs lie where they fall“). Dagegen werden zivile GSVP-Missionen aus dem gemeinsamen EU-Budget finanziert.

habe in Europa bereits eine doppelte Erscheinungsform angenommen. Er bezeichne nicht nur das nationale Wahlvolk, sondern bei Entscheidungen, die Europa betreffen, die Unionsbürgerschaft in ihrer Gesamtheit, „auch wenn man sie (zumindest noch) nicht als europäisches Volk mit eigenem 'Nationalbewusstsein' qualifizieren kann“ (Giegerich 2015: 144). Aus dieser Sicht liegt ein Legitimitätsproblem also nicht vor, wenn Regierungen bei einer Entscheidung überstimmt werden, aber dann, wenn effektives Handeln im Interesse der großen Mehrheit der Unionsbürger von kleinen Minderheiten blockiert wird.

Die Annahme, dass eine Verteidigungsunion einschließlich der damit nötigen Übertragung von Hoheitsrechten prinzipiell zustimmungsfähig ist, stützt sich auf die Erwartung, dass die europäische (und nicht die nationale) Ebene künftig als der Ort wahrgenommen werden wird, an dem politische Entscheidungen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik diskutiert und entschieden werden sollen. In dem Maße nämlich, in dem die EU Kompetenzen erhält und sichtbar als verteidigungspolitischer Akteur handelt, wäre mit einer allmählichen Verlagerung von Loyalität auf die europäische Ebene zu rechnen. Ein europäischer Demos sei bisher zwar nur in Ansätzen zu erkennen, ließe sich so aber schnell wecken (Follesdal/Hix 2006). Durch gemeinsame Praxis würden sich auch die Unterschiede in den Sicherheitskulturen der Mitgliedsstaaten abschleifen, ein Prozess, der sich durch europäische Austausch- und Ausbildungsprogramme sowie die Formulierung europäischer Weißbücher und Strategiedokumente befördern lasse.

3.2 SICHERHEIT UND VERTEIDIGUNG IN EINEM BUND DEMOKRATISCHER STAATEN

An dieser Stelle legen Vertreter der *staatszentrierten Perspektive* Widerspruch ein. Sie sehen keine Anzeichen dafür, dass die Verlagerung von Fähigkeiten und Kompetenzen auf die europäische Ebene eine europäische Gemeinschafts- und Identitätsbildung nach sich ziehen würde und sich die sicherheitskulturellen Unterschiede abschleifen. Stattdessen seien die nationalstaatlichen Infrastrukturen von Gesellschaft und demokratischer Selbstbestimmung erstaunlich stabil. Im nationalen Rahmen seien die kollektiven Identitäten, öffentlichen Sphären und politischen Infrastrukturen deutlich stärker entwickelt als im europäischen. Europa gleiche einem engen Verbund von demokratischen Gemeinwesen oder einer „Demoikratie“ (Chevenal/Schimmelfennig 2013), befinde sich aber nicht auf dem Weg zu einer europäischen Demokratie. Daher seien andere Maßstäbe zur Beurteilung sicherheits- und verteidigungspolitischer Strukturen anzulegen.

Auch aus dieser Sicht ist die Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der EU ein wichtiges, aber nicht das einzige Gut. Sie ist nicht zuletzt deshalb ein hohes Gut, weil die nationalen Selbstgestaltungsmöglichkeiten in der globalisierten Welt geringer werden und verloren gegangene Steuerungsmöglichkeiten durch effektive internationale Kooperation zurückgewonnen werden können. Ein zweites wichtiges Gut ist der wechselseitige Respekt für die demokratischen Selbstbestimmungsmöglichkeiten nationaler Gemeinschaften und für die Integrität nationaler demokratischer Entscheidungsverfahren. Es komme also darauf an, europäische Handlungsfähigkeit und die demokratische Selbststeuerungsfähigkeit von staatlich organisierten Gemeinschaften zu balancieren. Leitlinien für diesen Balanceakt seien einerseits das Gebot der europäischen Solidarität und das Bestreben, negative Rückwirkungen nationaler Entscheidungen für die Partner zu minimieren. Andererseits sollte

die Majorisierung von Minderheiten, also die einfache Überstimmung und Nichtbeachtung der nationalen Präferenzen eines Mitgliedsstaates oder einer kleinen Gruppe von Staaten in Fragen, die für diese Staaten vital sind, vermieden werden (Nicolaidis 2013: 363).

Weil eben nicht zu erwarten sei, dass mit der fortschreitenden Europäisierung von Fähigkeiten und Kapazitäten die europäische Identitätsbildung und die Loyalität zur EU zu- und die Unterschiede zwischen den Staaten abnehmen, spricht aus dieser Sicht vieles gegen die immer weitere Integration. Im Gegenteil ist aus dieser Sicht mit einem Umschlagpunkt zu rechnen, ab dem mehr Integration zu weniger Zustimmung und zu mehr Konflikt führt. Mit Widerstand sei dann zu rechnen, wenn durch eine Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene (politische Integration) die formalen nationalen Entscheidungsverfahren in sensiblen Fragen ausgehöhlt werden oder wenn durch eine Europäisierung von Fähigkeiten (funktionale Integration) die realen nationalen Entscheidungsmöglichkeiten austrocknen.

Bezogen auf die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik verlangen das Ziel der gemeinsamen Handlungsfähigkeit sowie das Prinzip der Solidarität zwar ebenfalls eine stärkere europäische Kooperation und Koordination. Im Interesse der Effizienz und um die gemeinsame Handlungsfähigkeit zu sichern, wären auch aus dieser Sicht integrative Elemente wie eine Rollenspezialisierung und Teilung von Fähigkeiten denkbar. Diese Formen von Integration fänden aber dort ihre Grenze, wo Staaten auf sensiblen Feldern ihrer Freiheit beraubt werden, national zu handeln oder wenn sie in Situationen geraten, in denen sie gegen ihren Willen handeln müssten, um die Handlungsfähigkeit der EU zu sichern. Wo aber verläuft die Grenze zwischen sensiblen und weniger sensiblen Feldern? In Bezug auf die funktionale Integration, also die Verzahnung und Verschmelzung von Kapazitäten und Fähigkeiten, wurde diese Frage im Rahmen der von Deutschland und Schweden 2010 lancierten sogenannten Ghent-Initiative diskutiert und beantwortet (European Parliament 2010): Sie identifizierte als weniger sensitive Felder etwa militärische Versorgungsdienste, das Nachschubwesen, die Ausbildung oder auch die satellitengestützte Aufklärung. Auch die Rüstungsindustrie ließe sich zu den weniger sensiblen Feldern rechnen. Hochsensitive Felder sind dagegen solche, in denen es unmittelbar um die Entsendung von Kampftruppen geht. Entsprechend würde die „Demoikratie“-Perspektive verzahnte und verschmolzene Strukturen in den weniger sensiblen Bereichen empfehlen, dagegen vor integrierten Strukturen in sensiblen Bereichen wie etwa der Bereitstellung von Kampftruppen warnen. Bei der Bestimmung dieser Grenze in Bezug auf die politische Integration, also die Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene, gibt die bisherige Diskussion kaum Anhaltspunkte. Es spricht aber einiges dafür, dass sich die Erfahrungen des Binnenmarktes nicht einfach auf den Bereich der GSVP übertragen lassen. Im Bereich des Binnenmarktes sehen die europäischen Verträge Mehrheitsentscheidungen und die Delegation von Kompetenzen an supranationale Organe auch dann vor, wenn Bürger direkt von europäischen Entscheidungen betroffen sind. In der Regel erzeugen diese Entscheidungsverfahren keine Widerstände. Allerdings gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Wirtschafts- und Sicherheitspolitik. Das hängt nicht nur mit der klassischen Unterscheidung zwischen *high* und *low politics* zusammen. Vielmehr sind die Rahmenbedingungen für sicherheitspolitische Kooperation grundsätzlich andere als die für wirtschaftspolitische Zusammenarbeit. Generell funktioniert politische Integration in der EU nach einem einfachen Modell: Die Mitgliedsstaaten einigen sich einstimmig auf einen klar umrissenen Bereich, in dem Entschei-

dungen zukünftig per Mehrheitsabstimmung bzw. durch EU-Organe stattfinden sollen. Damit dieses Modell funktioniert, muss es für die Mitgliedsstaaten im Vorhinein absehbar sein, um welche Art von Entscheidungen es dabei gehen wird. In der Verteidigungspolitik gibt es diese Gewissheit aber nicht, sondern im Extremfall nur den Krieg als „das Gebiet der Ungewissheit“ (Clausewitz) und ansonsten sich schnell und unvorhersehbar ändernde Situationen. In derartigen Situationen sind schnelle Entscheidungen verlangt, die ihrer Natur nach hochpolitisch sind. Supranationale Organe können nach vorgegebenen Regeln in bürokratischer Weise Einzelfallentscheidungen treffen, aber nicht ohne politische Orientierung darüber entscheiden, wie Truppen eingesetzt werden sollen. Und Mehrheitsentscheidungen in solchen Situationen würden bedeuten, dass Staaten Hoheitsrechte aufgeben, ohne die Konsequenzen abschätzen zu können. Aus einer Perspektive, die die Bedeutung demokratischer Selbstbestimmung nationaler Gemeinschaften betont, ist daher der Vorschlag normativ hoch problematisch, europäische Einsatzverbände einem gewählten Oberkommandierenden zu unterstellen, der einem Ministerrat gegenüber verantwortlich wäre, der nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet.

4. ENTWICKLUNGSSZENARIEN FÜR DIE GSP II: WELCHE SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK BRAUCHT DER FRIEDEN?

Wie eingangs erwähnt, ist Europa ein Friedensprojekt – und zwar ein außerordentlich erfolgreiches. Auch nach außen hin hat die EU das Ziel, als Zivil- oder Friedensmacht zum Frieden in ihrem unmittelbaren Umfeld und weltweit beizutragen. Ist zu erwarten, dass eine stärkere Kooperation oder sogar Integration im Bereich der Sicherheit und Verteidigung diese Friedensleistung stärkt oder unterminiert? Auch hierzu lassen sich zwei konträre Sichtweisen unterscheiden.

Seit sich die Forschung mit der EU als weltpolitischem Akteur befasst, betont sie, dass die EU sich von anderen Akteuren auf der internationalen Bühne erkennbar unterscheidet. Die EU als außenpolitischer Akteur wird daher mit Attributen belegt wie Zivilmacht (Duchene 1973; Maull 2005), Friedensmacht, normative Macht (Manners 2002), ethische Macht (Aggestam 2008), regulative Macht und ähnliches. Demnach zeichnet sich die EU aus durch eine Präferenz für Multilateralismus und regelorientierte Ordnungspolitik, für Kompromisse, für strukturbildende Entwicklungs- und Friedenspolitik. Umgekehrt neigt sie nicht zur klassischen Machtpolitik. Sie will ihr Umfeld durch Angebote regulativ gestalten, nicht beherrschen. Umstritten ist, warum die EU in Gestalt der Zivil- oder Friedensmacht auftritt.

Die eine Position, die explizit oder implizit von vielen Befürwortern einer föderalistischen Perspektive geteilt wird, knüpft an das von Ian Manners entwickelte Konzept der EU als normative Macht an, das in der Forschung breite Unterstützung erhielt. Danach unterscheidet sich die EU als hybride Form politischer Organisation von anderen Akteuren durch ihren spezifischen historischen Entstehungskontext nach zwei Weltkriegen. Die zu gemeinsamen Werten verdichteten Lehren dieses Kontextes prädisponieren sie dazu, normativ zu handeln und sich dabei an den ihr eingeschriebenen Normen des Friedens, der Freiheit, der Demokratie und der Menschenrechte zu orientieren (Manners 2002: 242). Weil die EU eine wert- und normorientierte Macht sei und der Frieden für sie als Zentralnorm eine große Rolle spiele, sei zu erwarten, dass ihr Beitrag zum äußeren Frieden in dem Maße zunimmt,

in dem sie auch sicherheitspolitisch und unter Rückgriff auf militärische Mittel geeinter, handlungsfähiger und effektiver nach außen auftreten kann (Stavridis 2001).

Gegner dieser Position bezweifeln diesen linearen Zusammenhang und verweisen zunächst auf Ambivalenzen und gegensätzliche Wirkungen des europäischen Wertekanons. In einer normativ tief gespaltenen Welt müsse ein Akteur, der nicht nur für Frieden und Multilateralismus eintritt, sondern auch liberalen Werten wie Freiheit, Demokratie und den Menschenrechten Nachdruck verschaffen will, auf Widerstand stoßen. Der Gegensatz zwischen multilateralen und liberalen Werten prägte auch die amerikanische Politik und führte zu heftigen Konflikten mit der Außenwelt, je stärker die USA liberale Werte durchzusetzen versuchten. Die großen Unterschiede zwischen der europäischen und amerikanischen Außenpolitik weisen aus dieser Perspektive darauf hin, dass die EU in ihrer Außenpolitik nicht ausschließlich an der Verwirklichung ihrer Normen interessiert ist und ihr Zivilmachtcharakter noch andere Ursachen haben muss.

Aus dieser Sicht erklärt sich die multilaterale Orientierung der EU insbesondere durch ihre hybride Form. Als Zivilmacht agiere sie nämlich vor allem, weil sie in der Sicherheitspolitik nicht vollständig integriert ist, sondern intergouvernemental, das heißt im Konsens aller Mitgliedsstaaten agiert. Das Konsensprinzip erschwert (vor)schnelle Entschlüsse, die entschlossene Mobilisierung von Machtressourcen und ihre Konzentration auf einen Punkt und damit genau die Fähigkeiten, die eine Militärmacht auszeichnen. Und die (eingeschränkte) Delegation von Kompetenzen an eine supranationale Bürokratie, nämlich den Europäischen Auswärtigen Dienst, verstärkt die durch die intergouvernementale Entscheidungsfindung angelegte Tendenz zur Regelerorientierung. Solange die EU also in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Kern intergouvernemental organisiert bleibt, sind einem Missbrauch militärischer Instrumente institutionelle Grenzen gezogen. Solange wäre auch zu erwarten, dass ein Zuwachs an militärischen Fähigkeiten einer Stärkung ihrer bisherigen Rolle zugutekommt. Sobald die EU ihre intergouvernementale Struktur jedoch zugunsten einer effektiveren Sicherheits- und Verteidigungspolitik verändert, wäre nicht auszuschließen, dass die Gegensätze zwischen multilateraler Orientierung und liberalen Werten aufbrechen und die EU ihren Charakter als Zivilmacht verliert. Diese Perspektive wurde schon von David Mitrany (1975: 56) vertreten, der die auf den Bundesstaat gerichtete Vision als „federal fallacy“ bezeichnete, die er mit der Begründung ablehnte, damit seien Konflikte mit den umliegenden Staaten vorprogrammiert: „the more fully and effective they (regionale Organisationen) are integrated the deeper must be the division they would cause in the emergent unity of the world“.

Alles in allem verbergen sich also hinter den Auseinandersetzungen darüber, ob die Weiterentwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu weit oder nicht weit genug geht, zwei unterschiedliche Konflikte. *Europapolitisch* argumentieren Befürworter einer immer stärkeren Integration, dass die EU-Mitglieder nur durch Rollenspezialisierung, durch die Zusammenlegung von militärischen Fähigkeiten und durch gemeinsame Entscheidungen über den Einsatz dieser Fähigkeiten, effektiv international handeln können. Gegner hingegen betonen die Gefahr, dass eine Abgabe von Hoheitsrechten in sensiblen Bereichen Demokratie unterminieren, Widerstand heraufbeschwören und so den Zusammenhalt der EU letztlich gefährden kann. *Friedenspolitisch* argumentieren die Befürworter stärkerer Integration, das Zusammenwachsen befähige die EU, ihre wertebasierte und

friedensorientierte Außenpolitik effektiver umzusetzen. Gegner hingegen sehen die Gefahr, dass zu starke Integration in der Sicherheitspolitik Konflikte mit der Umwelt der EU heraufbeschwören kann.

Wo sind in diesem Spannungsfeld nun aber die tatsächlichen sicherheitspolitischen Initiativen in der EU in den letzten beiden Jahren zu verorten? Wie sind sie aus Sicht dieser Perspektiven zu beurteilen?

5. DIE EUROPÄISCHE AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK UND DIE INITIATIVEN DER JAHRE 2016 UND 2017

Den Auftakt der sicherheitspolitischen Initiativen des Jahres 2016 bildete die „Globale Strategie“ der EU (European Union Global Strategy 2016), die die EU-Außenbeauftragte Federica Mogherini wenige Tage nach dem Brexit vorlegte. Nach der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 definiert die EU mit diesem Papier zum zweiten Mal ein sicherheits- und verteidigungspolitisches Leitbild und gibt Auskunft, wie sie ihre weltpolitische Rolle ausfüllen will. Der Brexit und die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten verliehen dem Neustart der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusätzliche Dynamik. Zuerst sprang der deutsch-französische Motor an: Nachdem beide Außenminister am 27. Juni 2016 eine gemeinsame Linie vereinbart hatten, sekundierten Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und ihr französischer Counterpart Jean-Yves Le Drian am 12. September mit dem Appell, „zu 27 weiter voranzuschreiten“ (Le Drian/von der Leyen 2016). Le Drian und von der Leyen bekräftigten das Ziel, mittelfristig ein permanentes EU-Hauptquartier einzurichten; nach dem Vorbild des European Air Transport Command weitere gemeinsame streitkräfteunterstützende Kommandos aufzubauen und bei der Rüstungsentwicklung und -beschaffung stärker zu kooperieren. Außerdem vereinbarten die beiden Partner im Laufe der letzten 18 Monate eine Reihe von bilateralen Initiativen zur Streitkräftekooperation und zur Rüstungsbeschaffung.¹⁰

Viele der deutsch-französischen Vorschläge fanden Eingang in das Verteidigungspaket, das die EU im Herbst 2016 auf den Weg brachte. Dieses Paket beinhaltet eine Strategie zur Umsetzung der verteidigungspolitischen Aspekte der Globalen Strategie, den von der Kommission entwickelten European Defence Action Plan einschließlich des Verteidigungsfonds (European Commission 2016c) sowie eine Rahmenvereinbarung zwischen EU und NATO. Auf ihrer Sitzung im November 2016 definierten die EU-Außenministerinnen und Außenminister auf der Grundlage der Umsetzungsstrategie eine konkrete Zielvorgabe („Level of Ambition“) in drei Bereichen: der Reaktion auf externe Konflikte und Krisen, der Unterstützung von Partnern und dem Beitrag der GSVP zum Schutz der Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger. Im Dezember 2016 bezogen die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat Stellung und setzten weitere Ziele. Unter anderem forderten sie den Start der ständigen strukturierten Zusammenarbeit, die mit der Notifizierung am 13. November 2017 und der Bekanntgabe erster Projekte 2017 erfolgte. Im Folgenden sollen diese Reform-Initiativen vorgestellt und abschließend bewertet werden. Dabei soll nicht chronologisch vorgegangen, sondern rekapituliert

¹⁰ Auf dem deutsch-französischen Gipfel im Juli 2017 kündigten beide eine Reihe von konkreten und zeitlich definierten Projekten an, u.a. die Entwicklung gemeinsamer Panzer, Artilleriesysteme, Seeaufklärer, Drohnen, Kampfflugzeuge und Hubschrauber.

werden, welchem Leitbild die EU folgt und welche Rolle sie im Bereich der Sicherheit und Verteidigung spielen will, über welche Mittel und Fähigkeiten sie glaubt, hierfür verfügen zu müssen und wie sie sich institutionell reformiert, um diese Mittel und Fähigkeiten beschaffen und effektiv einsetzen zu können.

5.1 LAGEBEURTEILUNG UND LEITBILD: WELCHE SICHERHEITSPOLITISCHE ROLLE FÜR DIE EU?

Das aktuelle Selbst- und Leitbild der EU wird an erster Stelle in der Globalen Strategie entfaltet. Wie das Vorgängerpapier von 2003 beschreibt die Globale Strategie die EU als Wertegemeinschaft, die sich in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik der Förderung der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit verschreibt und dem Prinzip des Multilateralismus verpflichtet bleibt. In einer Art Kampfansage an populistische Anti-Globalisierungsströmungen in Europa und darüber hinaus stellt die Strategie klar, dass sich die EU nicht isolieren, sondern sich weiterhin für eine regelbasierte globale Ordnung einsetzen und dabei helfen will, externe Konflikte zu lösen. In der Linie des Vorgängerpapiers betont die Strategie in diesem Kontext den Zusammenhang von Entwicklung und Frieden und den Vorrang konfliktpräventiver Instrumente, die im Rahmen eines integrierten Ansatzes und mit Hilfe eines ausgeklügelten Systems der Früherkennung zielgerichteter eingesetzt werden sollen. Militärische Instrumente bleiben gemäß der Globalen Strategie Bestandteil des integrierten, konfliktbearbeitenden Ansatzes.

Bei der Beschreibung der sicherheitspolitischen Rolle und der Lösungsansätze der EU setzt die Globale Strategie aber auch neue Akzente. Den Hintergrund dieser Akzentverschiebungen bildet eine pessimistischere Lagebeurteilung: Die Strategie von 2003 hatte noch davon gesprochen, Europa sei von einem Ring befreundeter Staaten umgeben, die sich mit Hilfe europäischer Programme wie der Nachbarschaftspolitik auf dem Weg zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung der Menschenrechte befänden. Die Globale Strategie von 2016 beschreibt nun das europäische Umfeld als unsicher und bedrohlich. Aus diesem Befund leitet sie neue und über das Papier von 2003 hinausgehende Handlungsempfehlungen auf vier Feldern ab.

Erstens deutet sie mit dem Leitbegriff der Resilienz ein neues Paradigma beim Umgang mit dem Phänomen staatlicher Fragilität an. Der Leitbegriff der Resilienz, verstanden als Erhöhung der Stabilität und Widerstandskraft von Staaten und Gesellschaften, beschreibt einen mittleren Weg zwischen ambitionierten Konzepten des liberalen Friedens, die auf die Transformation staatlicher und gesellschaftlicher Strukturen in dritten Ländern nach westlichem Vorbild setzen, und der bloßen Stabilisierung der mehr oder weniger autoritären Ordnungen in ihrer Nachbarschaft (Wagner/Anholt 2016: 414–430). An anderer Stelle spricht die Globale Strategie von „principled pragmatism“, einem Kurs zwischen der Skylla des Isolationismus und der Charybdis des voreiligen Interventionismus. Dass hier eine Verschiebung der Prioritäten in Richtung auf die Stabilisierung von Staatlichkeit stattfindet, legen auch die weiter unten angesprochenen Umsetzungsmaßnahmen nahe.

In diesem Zusammenhang betont die Globale Strategie *zweitens* Partnerschaften mit regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union und wichtigen außereuropäischen Staaten. Mit der

Bedeutung, die sie dem Zusammenwirken mit lokalen und regionalen Akteuren und deren Eigenverantwortung zurechnet, signalisiert sie zumindest implizit die Bereitschaft, sich auf die normativen Vorstellungen anderer einzulassen.

Die Globale Strategie unterstreicht *drittens* die Verschränkung von innerer und äußerer Sicherheit und reagiert darauf mit einer Ausweitung oder Neugewichtung der Rolle und Aufgaben der EU: Sie sieht die EU zwar weiterhin als Exporteurin von Sicherheit, legt daneben aber einen neuen Schwerpunkt auf die Sicherheit der Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger. In diesem Zusammenhang strebt die Strategie für die EU eine neue Rolle als Koordinatorin und Anbieterin von Maßnahmen etwa gegen Terrorismus und hybride Bedrohungen oder im Bereich der Energiesicherheit an.

Schließlich definiert das Papier *viertens* eine größere europäische Verantwortung im Bereich Streitkräfteentwicklung, Rüstung und rüstungsindustrielle Kooperation. Das frühere Leitbild der Zivilmacht wird erweitert um das der Verteidigungsunion. Als Ziel definiert die Globale Strategie die „strategische Autonomie“. Strategische Autonomie erlaube es der EU, Frieden und Sicherheit innerhalb und außerhalb Europas besser zu fördern. Bei der Konkretisierung dieses Begriffs bleibt die EU allerdings denkbar vage. Die Außenministerinnen und Außenminister sprechen von der „capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible“. Sicherlich meint strategische Autonomie zunächst Entscheidungsautonomie, also die Fähigkeit, ohne formale Mitspracherechte Dritter Entscheidungen fällen zu können. Der Umsetzungsplan fasst unter der strategischen Autonomie darüber hinaus die Fähigkeit zur Krisenintervention und legt so immerhin fest, in welchen Bereichen die EU keine strategische Autonomie anstrebt. Dies gilt primär für die territoriale Verteidigung, die weiterhin in die Zuständigkeit der NATO fallen soll. Strategische Autonomie bezieht sich darüber hinaus auf Kapazitäten und Fähigkeiten. In Bezug auf den militärischen Bereich bilden eine innovative und wettbewerbsfähige europäische Rüstungsindustrie und effektiv einsetzbare Streitkräfte folglich die Grundlage der strategischen Autonomie und einer glaubwürdigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

5.2 WELCHE AUFGABEN WILL DIE EU IN KOOPERATION MIT WEM ERFÜLLEN?

Der von der Hohen Vertreterin Mogherini am 14. November 2016 vorgelegte (Council of the European Union 2016a) und von den Außenministerinnen und Außenministern politisch abgesegnete Umsetzungsplan (Council of the European Union 2016b) identifiziert drei Handlungsfelder: die Reaktion auf externe Krisen und Gewaltkonflikte, die Stärkung der sicherheitspolitischen Kapazitäten von Partnern und den Schutz der Union und ihrer Bürger. Die Außenminister konkretisierten das, was die EU in diesen Bereichen leisten will, mit Hilfe eines neuen Fähigkeitsziels, dem „Level of Ambition“. In Bezug auf das erste Aufgabenfeld will die EU in der Lage sein, in allen Phasen eines Konfliktzyklus einzugreifen und das gesamte Spektrum ziviler und militärischer Instrumente der Kriseninterventionen zum Einsatz zu bringen. Illustrative Szenarien, die im Annex zur Abschlusserklärung des Außenministertreffens entfaltet werden, veranschaulichen das Ambitionsniveau. Danach soll die EU notfalls mehrere Operationen gleichzeitig durchführen können, die von Kriseninterventionen in hochgradig riskanten und unsicheren Gebieten, über luftgestützte Angriffe bis hin zu zivilen Überwachungsmissionen reichen.

In Bezug auf das zweite Aufgabenfeld nennen die Papiere die Unterstützung Dritter, etwa in Form von Missionen zum Training und der Ausbildung fremder Streitkräfte oder Unterstützungsmissionen zur Begleitung von Reformen des Sicherheitssektors. In diesem Kontext greift der Umsetzungsplan auch einen deutsch-französischen Vorschlag zu „Capacity Building in Support of Security and Development (CBSD)“ auf. Dahinter verbirgt sich die Idee, eine bisher für die Stabilitäts- und Friedensschaffung vorgesehene EU-Förderlinie einzusetzen, um das Militär von Partnerländern bei bestimmten Aufgaben wie etwa der Minenräumung zu unterstützen (European Commission 2016a).

Hinsichtlich des dritten Aufgabenfeldes, dem Schutz von Union und Bürgerinnen und Bürgern, betonen die Papiere den Nexus von innerer und äußerer Sicherheit und den Beitrag, den die grundsätzlich nach außen gerichteten GSVP-Missionen für die innere Sicherheit leisten können. Daneben heben die Minister die Beistandsklausel (Art. 42(7) EUV) und die Solidaritätsklausel (Art. 222 AEUV) des Lissabon-Vertrages hervor. Während letztere die Mitgliedsstaaten zu Beistand im Falle von Terrorangriffen und Naturkatastrophen verpflichtet, bezieht sich erstere auf kollektive Unterstützung im Falle bewaffneter Angriffe. Dies lädt zu Spekulationen ein, inwieweit sich dieses Versprechen einer kollektiven Verteidigungszusage weiterentwickeln und damit die Kernfunktion der NATO duplizieren könnte bzw. für EU-Staaten wie Finnland als Alternative zur NATO-Mitgliedschaft fungieren könnte (Bakker 2017). Bisher allerdings gilt noch die klassische Absprache, der zufolge die NATO allein für die kollektive Verteidigung in Europa zuständig ist. Dennoch verschiebt sich das Verhältnis zwischen beiden westlichen Organisationen. Eine Arbeitsteilung und eine vertiefte Zusammenarbeit vereinbarten beide Organisationen bereits mit der gemeinsamen Erklärung vom 8. Juli 2016 (European Commission 2016b). Vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die künftige Rolle der USA in der NATO betonten die Mitgliedsstaaten beider Organisationen die Bedeutung der Zusammenarbeit und der europäischen Beiträge. Auf Basis der gemeinsamen Erklärung vereinbarten NATO und EU im Dezember 2016 einen Katalog von Kooperationen etwa im Bereich maritimer Sicherheit oder zur Abwehr hybrider Bedrohungen. Damit wird auch deutlich, dass der Bereich sich überschneidender Aufgaben eher größer als kleiner wird. Zudem geht die Erklärung auch an anderer Stelle über den bisherigen Konsens hinaus: Sie legt zwar fest, dass die NATO der Hauptanker der europäischen Verteidigung bleibt, spricht aber der GSVP die Rolle eines europäischen Pfeilers innerhalb der NATO zu, der sukzessive gestärkt werden soll. Die neue Harmonie zwischen beiden Organisationen ist also offenbar dem geringer werdenden Anspruch der USA auf Führung zu verdanken.

5.3 WELCHE KAPAZITÄTEN UND FÄHIGKEITEN BRAUCHT DIE EU?

In der Umsetzungsstrategie schlug die Hohe Vertreterin ein Paket von Maßnahmen und Verfahren vor, um die für das „Level of Ambition“ notwendigen zivilen und militärischen Fähigkeiten zu identifizieren und zu generieren. In Bezug auf militärische Fähigkeiten nennt das Papier als Ziel das „full spectrum (of) defence capabilities“ (Council of the European Union 2016a: 10). In einem Katalog von 13 Aktionen, den die Außenministerinnen und Außenminister absegneten, wirft die Umsetzungsstrategie auch einen ersten Blick auf Kapazitätslücken (Council of the European Union 2016b). Um das Ziel der „full spectrum military land, air, space and maritime capabilities“ zu erreichen, werden die Bereiche Aufklärung, satellitengestützte Kommunikation, autonomer Zugang zum Weltraum, Drohnen und andere high-end militärische Kapazitäten sowie Cyber- und maritime Sicherheit als Priorität

ten ausgewiesen. Flaggshipprojekte der europäischen Rüstungsbeschaffung hatte der Europäische Rat bereits 2013 identifiziert. Danach sollen die EU-Mitglieder europäisch koordiniert in Luftbetankung, Drohnen, Cyberfähigkeiten sowie satellitengestützte Kommunikation investieren.

Den deutsch-französischen Vorschlag für ein europäisches Hauptquartier griff die EU zwar auf, realisierte ihn aber zunächst nur in einer sehr abgespeckten Form. Am 6. März 2017 beschloss der Rat die Einrichtung eines militärischen Planungs- und Durchführungsstabes (Military Planning and Conduct Capability, MPCC). Dieser Stab soll innerhalb des bestehenden EU-Militärstabes des Europäischen Auswärtigen Dienstes eingerichtet werden und zunächst nur für die Planung und Durchführung von GSVP-Missionen ohne Exekutivbefugnisse wie Trainingsmissionen zuständig sein. Tatsächlich handelt es sich nicht um ein operatives Kommando, sondern um einen Stab, der Operationspläne und Leitlinien für GSVP-Trainingsmissionen auf strategischer Ebene erstellt und Missionen bei deren Durchführung mit politisch/strategischen Direktiven begleitet. Der begrenzte Mehrwert wird auch an der geplanten Personaldecke deutlich, die nach derzeitiger Planung nicht mehr als 35 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfassen wird (Council of the European Union 2017a). Damit bleibt die EU bis auf Weiteres bei der Durchführung von GSVP-Missionen auf nationale Hauptquartiere angewiesen.

Auch bei der Finanzierung von militärischen GSVP-Missionen über den Athena-Mechanismus hinaus gab es nur bescheidene Fortschritte. Insbesondere Frankreich hatte nach den beiden Missionen in der Zentralafrikanischen Republik und Mali, die die EU nachträglich politisch bekräftigte, eine fairere Lastenteilung eingefordert. Frankreichs Präsident Francois Hollande drängte 2013 auf einen EU-Fonds, aus dem militärische Missionen finanziert werden, die die Unterstützung aller EU-Staaten haben, aber nur von einem oder einigen Mitgliedsstaaten durchgeführt werden. Dem widersetzte sich unter anderem Deutschland (Koenig/Franke 2017: 11). Stattdessen folgten die EU-Staaten dem deutsch-französischen Vorschlag, Einsätze der *Battlegroups* durch den Athena-Mechanismus zu finanzieren (Council of the European Union 2017b).

5.4 WIE SOLLEN FÄHIGKEITEN GENERIERT WERDEN?

Die Planungspapiere bemängeln in deutlichen Worten die Ineffizienz im Bereich der Rüstungsentwicklung, die Fragmentierung der Rüstungsmärkte und die teuren Dopplungen bei den Streitkräftestrukturen. So erkennt die Umsetzungsstrategie zwar die bestehenden Kooperationen an, beklagt aber, dass 80% der Verteidigungsinvestitionen immer noch rein national abgewickelt würden. Um die Fähigkeiten und Kapazitäten, die auf nationaler Ebene nicht mehr erreichbar seien, auf europäischer Ebene zu generieren, müsse die Verteidigungszusammenarbeit die Norm werden.

In diesem Zusammenhang entwickelt die Umsetzungsstrategie Vorschläge, wie die EU systematisch Fähigkeitslücken identifizieren und schließen kann. Die entscheidende Rolle kommt dabei dem Capability Development Plan (CDP) zu, der seit 2008 von der Europäischen Verteidigungsagentur geführt wird. Der Plan entwickelt vor dem Hintergrund der EU-Fähigkeitsziele und der Veränderungen des sicherheitspolitischen Umfeldes Empfehlungen für die Beschaffung militärischer Kapazitäten. Diese sollten von den Mitgliedsstaaten europäisch koordiniert erworben werden und könnten der EU für Einsätze zur Verfügung gestellt werden. Der Plan wird gegenwärtig revidiert und soll bis zum Früh-

jahr 2018 auf systematischer Grundlage Beschaffungsprioritäten identifizieren. Der Capability Development Plan soll nach den Vorstellungen der Hohen Vertreterin das zentrale Instrument werden, um identifizierte Kapazitätslücken in konkrete Kooperationsprojekte umzusetzen.

Die Koordination nationaler Kapazitätsbeschaffung soll zudem durch einen neuen Mechanismus namens Coordinated Annual Review on Defence (CARD) verbessert werden. Der Ministerrat stimmte am 18. Mai 2017 den Modalitäten der Einführung des CARD zu. CARD wird ebenfalls von der Europäischen Verteidigungsagentur administriert und soll systematisch den Stand der Umsetzung von Prioritäten des Capability Development Plan erfassen, die nationalen Maßnahmen koordinieren, Lücken zwischen dem Prioritätenplan und den Beschaffungsvorhaben der Mitgliedsstaaten identifizieren und Führungsnationen finden, die diese Arbeit vorantreiben. Dazu wird CARD detaillierte Informationen der Mitgliedsstaaten zu Verteidigungsplanungen und -ausgaben sammeln.

Eine weiterreichende Initiative zur Koordinierung der europäischen Rüstungsbeschaffung lancierte die Kommission am 30. November 2016 mit dem European Defence Action Plan (European Commission 2016c). Der Eckstein dieses Planes ist der Europäische Verteidigungsfonds (European Defence Fund). Dahinter verbirgt sich ein Strategiewechsel der Kommission: Sie will die europäische Rüstungszusammenarbeit nun nicht mehr durch Regulierungen wie etwa eine Reform oder Streichung des Artikels 346 AEUV und durch Klagen zur Durchsetzung der Vergaberichtlinie erreichen, sondern durch finanzielle Anreize fördern. Der Europäische Verteidigungsfonds soll über zwei Förderlinien oder zwei Fenster europäische Mittel für die transnationale Rüstungsforschung und Entwicklung bereitstellen. Im Rahmen des Forschungsfensters stellt die Kommission 90 Millionen Euro bis zum Jahr 2019 zur Verfügung. Nach 2020 will sie 500 Millionen Euro pro Jahr einsetzen. Im Rahmen des Fähigkeitenfensters sollen für die Jahre 2019 und 2020 jeweils 500 Millionen Euro mobilisiert werden, danach sogar eine Milliarde pro Jahr. Durch Ko-Finanzierung sollen diese Gelder so aufgestockt werden, dass nach dem Jahr 2020 jährlich 5 Milliarden Euro zur Verfügung stehen. Diese Mittel sollen für die Entwicklung von Waffensystemen bis zur Produktionsreife eingesetzt werden können. Bewerben können sich Konsortien, die von mindestens drei Firmen aus zwei Ländern gebildet werden. Projekte, die darauf zielen, die im Capability Development Plan identifizierten Fähigkeitslücken zu schließen, können zudem mit einem Bonus rechnen (European Commission 2017b).

Ob sich diese Pläne umsetzen und über diese Anreizstrukturen tatsächlich Verhaltensänderungen erreichen lassen, ist keineswegs ausgemacht. Zunächst ist nicht klar, warum Staaten, die selbst keine Rüstungsindustrie haben, sich an der Finanzierung des Fonds beteiligen sollten. Daneben wird die Effizienz des Vorhabens bezweifelt. Denn warum sollten die Staaten, die den Fonds mit ihren Steuergeldern aufstocken, nicht wie üblich auf eine Art „Juste retour“-Prinzip pochen, also proportional zu den Mitteln, die sie einzahlen, auch bei Projekten berücksichtigt werden wollen. Schließlich bezweifeln Kritiker, dass sich mit Hilfe dieses begrenzten Instrumentes die tradierten Strukturen der europäischen Rüstungsentwicklung und Beschaffung aufbrechen lassen.

Zuletzt schaffen die EU-Staaten mit der ständigen strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) einen permanenten Rahmen, der hauptsächlich ebenfalls der europäisch koordinierten Rüstungsbeschaffung dienen wird. Kommissionspräsident Juncker sah in PESCO die „schlafende Schönheit“ des Lis-

saboner Vertrages (zit. nach Billon-Galland/Quences 2017: 1). Vermutlich spielte er darauf an, dass die Formulierungen des Lissaboner Vertrages PESCO als ein ambitioniertes Vorhaben ausweisen, nämlich als Avantgarde von Mitgliedsstaaten, die „im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weitergehende Verpflichtungen“ eingehen (Art. 42(6) EUV). Konkretisiert wurden diese Verpflichtungen im Protokoll Nr. 10 des Vertrages. Darin heißt es, dass PESCO-Teilnehmer vereinbarte Ziele über die Höhe der Investitionsausgaben zu erfüllen haben, ihre Verteidigungsinstrumentarien angleichen, Verteidigungsmittel und Fähigkeiten gemeinsam nutzen (eventuell durch Spezialisierung), bei Auslandseinsätzen mitwirken und hierfür bewaffnete Einheiten bereitstellen – entweder als nationale Kontingente oder Teile multinationaler Truppenverbände (Artikel 1(b) des Protokolls) und gegebenenfalls ihre nationalen Entscheidungsverfahren anpassen. Die dahinter liegende Idee war offensichtlich: Da die GSVP aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in ihrer Entwicklungsgeschwindigkeit von dem langsamsten und möglicherweise bewusst blockierenden Mitglied abhängt, könnte es mit Hilfe dieses Instruments gelingen, europäische Verteidigung von ihren institutionellen Fesseln zu befreien und ihr endlich Dynamik zu verleihen. Charakteristisch für die EU ist dabei, dass sie die Verteidigungskooperation nicht einfach Ad-hoc-Gruppen überlässt, sondern die Gründung von Kerngruppen rechtlich regelt.

Mit dem Projekt PESCO verbanden sich hochfliegende Erwartungen. Ein Beobachter, der die realen oder erwarteten Fortschritte in der GSVP seit Jahren positiv kommentiert, sah mit PESCO bereits eine Kerngruppe von Staaten entstehen, die gemeinsam so planen, als hätten sie eine Streitmacht, die die Beiträge der einzelnen Teilnehmer verbindlich festlegen und die Einhaltung der Zusagen überprüfen kann. Bummler, die die Ziele nicht erreichen, könnten aus der Kerngruppe auch wieder ausgeschlossen werden. Das Ziel solle jedenfalls sein, ein kohärentes vollständiges Streitkräftedispositiv (full-spectrum force package) für europäische Einsätze zu erreichen (Biscop 2017a). Beispielsweise könnten teilnehmende Staaten eine Flotte von Drohnen oder Transportflugzeugen erwerben und dafür eine gemeinsame Infrastruktur von Kommandoeinrichtungen, Logistik und Ausbildung unterhalten (Biscop 2017b).

Bei der realen Ausgestaltung von PESCO stießen dann aber unterschiedliche und widerstreitende Vorstellungen gegeneinander. PESCO war vor allem von Deutschland und Frankreich vorangetrieben worden. Paris schwebte ein Club möglichst ambitionierter Staaten vor, die untereinander weitergehende und verbindliche Zusagen in Bezug auf Verteidigungsausgaben, Rüstungskoordination und Verpflichtungen zur Mitwirkung bei Interventionen eingehen. Deutschland plädierte dagegen für eine möglichst inklusive Mitgliedschaft, auch wenn dies bedeutet hätte, dass die Ambitionen heruntergeschraubt werden. Als Kompromiss einigten sich beide darauf, PESCO als permanenten Rahmen und strukturierten Prozess zu begreifen (Besch 2017; Billon-Galland/ Quencez 2017).

Als PESCO schließlich am 13. November 2017 notifiziert und am 8. Dezember 2017 mit einem Beschluss des Rates offiziell eingerichtet wurde, waren bis auf Malta, Dänemark und Großbritannien alle dabei. Dänemark macht bei der GSVP ohnehin nicht mit und Großbritannien wird aus der EU ausscheiden.¹¹ Selbst die polnische Regierung, die dem ganzen Projekt ablehnend gegenüber gestanden

11 Bei der Notifizierung hatten zusätzlich zu den drei Nichtteilnehmern auch Portugal und Irland keine Teilnahme gemeldet. Beide Länder sprangen dann im Vorfeld des offiziellen Starts auf den fahrenden Zug.

hatte, entschloss sich im letzten Moment zur Unterschrift. Der Hintergrund: PESCO war so entschärft worden, dass praktisch alle mitmachen konnten. PESCO ist zwar als ein verbindlicher Rechtsrahmen aufgesetzt, formuliert aber kaum formale und rechtlich durchsetzbare Verpflichtungen, sondern erzeugt Bindungszwang vor allem durch informellere Peer-Review-Verfahren. PESCO ist zwar als ambitionierter, rechtlich verbindlicher Rahmen für Zusammenarbeit und Investitionen in die Sicherheit und Verteidigung der EU angelegt. Allerdings sind die Verpflichtungen, die die Mitgliedsstaaten eingehen, nur vage formuliert. Das Ziel, ein „kohärentes vollständiges Streitkräftedispositiv“ zu entwickeln, hat es nur als „langfristige Vision“ in das Notifizierungsdokument geschafft. Der Ratsbeschluss nimmt auf dieses Ziel nur sehr indirekt mit der Nennung des Artikels 1(b), Protokoll Nr. 10 zum Lissabon-Vertrag Bezug (Council of the European Union 2017c). Als Zielgröße für die Verteidigungsausgaben nennt das Ratspapier nicht das von einigen erwartete 2%-Ziel, zu dem sich die meisten Mitgliedsstaaten innerhalb der NATO verpflichtet haben. Stattdessen wiederholt das Papier Zielgrößen, auf die sich die EU-Staaten schon 2007 auf Anregung der Europäischen Verteidigungsagentur verpflichtet hatten. Immerhin verpflichten sich die Staaten im Rahmen von PESCO, ihre Verteidigungsbudgets regelmäßig zu steigern, mittelfristig den Anteil der Investitionsausgaben an den Verteidigungsbudgets auf 20% und die für Forschung und Entwicklung auf 2% zu erhöhen. Darüber hinaus verpflichten sie sich, bei europäisch koordinierten Rüstungsprojekten mitzuwirken und sich dabei an Vorgaben des Capability Development Plan zu orientieren und den CARD-Mechanismus voll zu nutzen. Teilnehmende Staaten verpflichten sich, in mindestens einem PESCO-Projekt mitzuwirken, das strategisch relevante Fähigkeiten entwickeln oder bereitstellen soll. In Bezug auf die Mitwirkung an EU-Operationen gehen die Mitgliedsstaaten mit PESCO weiche Verpflichtungen ein. Beispielsweise sagen sie zu, eine Art Datei über verfügbare und schnell verlegbare Streitkräftepakete aufzusetzen, um den in der Vergangenheit oft sehr langsamen Prozess der Streitkräftegenerierung für EU-Missionen zu beschleunigen. Schließlich verpflichten sich die teilnehmenden Staaten zur jährlichen Vorlage eines nationalen Umsetzungsplans, der die Zusagen und die Umsetzung spezifiziert und in einem transparenten Verfahren regelmäßig überprüft werden soll.

Auch die ersten 17 Projekte, die in den ersten Phasen von PESCO bis 2025 realisiert werden sollen, weisen nicht auf übermäßige Ambitionen hin: Es geht dabei beispielsweise um ein „Verteidigungsschengen“, also um nicht zuletzt von der NATO geforderte rechtliche Vorkehrungen und Richtlinien, die den schnellen und unbürokratischen Transport von Rüstungsgütern und Streitkräften über die innereuropäischen Grenzen hinweg ermöglichen sollen. Andere Projekte umfassen die Einrichtung eines europäischen Ambulanzkommandos, eines Logistikzentrums, die Schaffung von Cyber-Reaktionsteams sowie erste Rüstungskooperationsprojekte.

5.5 WIE ENTSCHEIDEN?

In all den Planungspapieren und Dokumenten der Jahre 2016 und 2017 findet sich kein Hinweis auf eine weitergehende politische Integration. Von der Delegation von Kompetenzen an supranationale Organe ist so gut wie keine Rede, von einer Abkehr vom Konsensprinzip schon gar nicht. Die Globale Strategie stellt kategorisch fest, dass die Souveränität der Mitgliedsstaaten nicht angetastet werden soll. Die Umsetzungsstrategie bekennt sich ebenfalls vorbehaltlos zum Prinzip, die staatliche Souveränität im Bereich der Sicherheit und Verteidigung zu achten.

Daher richtete sich der Blick auf PESCO und Beobachter spekulierten im Vorfeld der Initiative, dass Staaten, die untereinander weitergehende Verpflichtungen eingehen, auch weitergehende Entscheidungsverfahren festlegen. Tatsächlich ist davon aber auch bei PESCO nicht die Rede. Im Annex I des Notifikationsdokumentes, der die Prinzipien von PESCO festlegt, heißt es: „Die Teilnahme an der PESCO ist freiwillig und berührt nicht die nationale Souveränität“. Annex III zur Steuerung von PESCO betont: „Den teilnehmenden Mitgliedsstaaten kommt die zentrale Rolle bei der Entscheidungsfindung zu, sie handeln jedoch in Abstimmung mit dem Hohen Vertreter“. Und an anderer Stelle im selben Annex, an der es um die Entscheidung über weiterführende Projekte geht, ist festgelegt, dass „die teilnehmenden Mitgliedsstaaten neue Projekte mit Einstimmigkeit annehmen“. Nicht einmal von der Einrichtung eines Rates der Verteidigungsminister ist die Rede. Diese sollen sich wie gewohnt am Rande des Rates der Außenminister treffen.

6. FAZIT: EIN GELUNGENER NEUSTART DER EU ALS FRIEDENSMACHT?

Aus Sicht derjenigen, die die EU als immer enger zusammenwachsende Union begreifen und die mit Begriffen wie „Europäische Armee“ oder „Supermacht EU“ die Messlatte hoch gelegt hatten, muss all dies enttäuschend sein. Tatsächlich stellen die Reformen bestenfalls eine evolutionäre Weiterentwicklung der europäischen Verteidigungspolitik dar. So geht etwa das „Level of Ambition“ nicht über die Fähigkeitsziele hinaus, die sich die EU schon bei der Gründung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit den sogenannten Petersberg-Aufgaben gesetzt hatte. Und die damals in den Blick genommenen militärischen Kapazitäten – ausbuchstabiert im sogenannten „Helsinki Headline Goal“ – waren weit anspruchsvoller als das, was sich die EU heute vornimmt. Legt man den aus dieser Sicht entscheidenden europapolitischen Maßstab an und misst Fortschritt an der Frage, ob die Reformen zu größerer gemeinsamer Effektivität und Effizienz beitragen, fällt die Bilanz bestenfalls gemischt aus: Die beschlossenen Maßnahmen haben das Potenzial, die Effizienz im Bereich der europäischen Rüstungsbeschaffung und Streitkräftestrukturen zu verbessern. Aber sie bleiben aus dieser Perspektive hinter dem Wünschenswerten zurück: Nämlich der Schaffung voll ausgestatteter Streitkräftepakete, die auch in Szenarien einsetzbar sind, die die einzelnen nationalen Möglichkeiten übersteigen – mit anderen Worten: der Schaffung einer europäischen Armee. Besonders enttäuschend ist aus dieser Sicht der Stillstand bei der politischen Integration. Solange sicherheits- und verteidigungspolitisches Handeln von der Zustimmung aller Mitgliedsstaaten abhängt, sind kaum Effektivitätsgewinne zu erwarten und wird es um die Gestaltungs- und Durchsetzungskraft des außenpolitischen Akteurs EU weiterhin nicht gut bestellt sein. Entsprechend nüchtern fällt aus dieser Sicht die Bilanz der erhofften friedenspolitischen Fortschritte aus. Denn aus dieser Perspektive bleibt die normative Macht EU, die sich den Werten des Friedens und der Menschenrechte verschrieben hat, hinter ihrem Handlungs- und Gestaltungspotenzial zurück.

Aus Sicht derjenigen, die Europa als „Demoikratie“ verstehen, hat die EU mit den 2016 und 2017 getroffenen Beschlüssen hingegen vieles, wenn auch nicht alles richtig gemacht. Wie erwähnt, ist auch aus dieser Perspektive eine höhere Effizienz und folglich eine stärkere Koordinierung, Rollenspezialisierung und Verschmelzung im Bereich der europäischen Rüstungsbeschaffung und Streitkräftestrukturen als europapolitischer Fortschritt zu bewerten. Allerdings gebe es Wendepunkte, an denen ein Mehr an funktionaler Integration zu weniger Zustimmung zu Europa und zu mehr internen

Konflikten führt. In Bezug auf die funktionale Integration bleiben die Reformen weit vor der kritischen Zone einer Verschmelzung militärischer Kapazitäten in sensiblen Bereichen stehen. Kurz gefasst konzentrieren sich die beschlossenen und mittelfristig absehbaren Maßnahmen darauf, eine gemeinsame rüstungsindustrielle und militärische Infrastruktur zu schaffen, bauen aber keine integrierten Einsatzverbände auf, die die Staaten vor die Entscheidung stellen könnten, entweder eine europäische Mission zu blockieren oder sich gegen ihre Überzeugung und den Willen ihrer Staatsbürger an einem solchen Einsatz zu beteiligen.

Die europäischen Beschlüsse achten auch bei der politischen Integration die – aus dieser Sicht – kritische Grenze. Damit akzeptiert die EU zwar weiterhin Abstriche bei der Effektivität, sichert aber die Zustimmung der Staaten auf diesem hochsensitiven Feld und überdehnt nicht ihre Legitimitätsressourcen. Eine Konsequenz dieser Entscheidung ist allerdings, dass europäisches auswärtiges Handeln weiterhin stark von der Führung durch Staaten oder Staatengruppen abhängt. Dass dies nach wie vor gelingen kann und die GSVP in vielen Bereichen besser ist als ihr Ruf, demonstriert etwa das geschlossene Auftreten gegenüber Russland in der Ukraine-Krise. Allerdings bleibt das enge Verhältnis Deutschlands zu Frankreich eine wichtige Voraussetzung für die europäische Geschlossenheit: Mit dem Brexit werden sich die Gewichte in der Union verschieben und die Rolle Deutschlands, die bereits jetzt von vielen als hegemonial charakterisiert wird, *nolens volens* noch stärker zum Tragen kommen.

Schließlich ist auch der Friedensleistung nach außen aus dieser Sicht mit den europäischen Beschlüssen Genüge getan. Weil die EU in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik intergouvernemental organisiert bleibt, sind einem Missbrauch militärischer Instrumente weiterhin institutionelle Grenzen gezogen.

Das aus der „Demoikratie“-Perspektive so positive Urteil beruht aber teils auch darauf, dass die Anforderungen an die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik noch durchaus überschaubar sind. Die jetzige Lösung überzeugt demnach nicht zuletzt, weil der Aufgabenbereich der GSVP nach wie vor begrenzt ist. Sie dient primär der Krisenintervention und Stabilisierung fragiler Verhältnisse jenseits der südlichen EU-Grenze. Eine neue Situation würde entstehen, wenn das Fundament der Übereinkunft zwischen EU und NATO ins Rutschen gerät. Sollte die transatlantische Zusammenarbeit tatsächlich zerbrechen und die EU für die territoriale Verteidigung und nukleare Rückversicherung verantwortlich werden, müsste sie über die Balance zwischen Effektivität und Legitimität ganz neu nachdenken.

- Aggestam, Lisbeth* 2008: Introduction: Ethical Power Europe?, in: *International Affairs* 84: 1, 1–11.
- Bakker, Anne* 2017: *Defending Europe. Translating Mutual Assistance into Action*, Clingendael Policy Brief.
- Ballester, Blanca* 2013: *The Costs of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*, European Parliamentary Research Service, Brüssel.
- Bartels, Hans-Peter* 2017: On the Road to a European Army, in: Bartels, Hans-Peter et al. (Hrsg.): *Strategic Autonomy and the Defense of Europe. On the Road to a European Army?*, Bonn, 35–52.
- Bertelsmann Stiftung* 2017: *How Europe can Deliver, Optimizing the Division of Competences among the EU and its Member States*, Gütersloh.
- Besch, Sophia* 2017: PESCO: Paper Tiger, Paper Tanks? Centre for European Reform CER Bulletin 117.
- Biller, Ludwig et al.* 2017: *Europäische Verteidigung – En Marche, Konkrete Ideen für mehr Integration in der Verteidigungspolitik*, POLIS 180 Papers Nr. 5, Berlin.
- Billon-Galland, Alice/Quencez, Martin* 2017: Can France and Germany Make PESCO Work and a Process Toward EU Defense?, in: *GMF Policy Brief*, 33.
- Biscop, Sven* 2017a: *Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESCO*, Rom: IAI, 6. Februar.
- Biscop, Sven* 2017b: *European Defence: What's in the CARDS for PESCO?*, Egmont: Security Policy Brief Nr. 91, Brüssel: Oktober.
- Bündnis 90/Die Grünen* 2017: *Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017*, Berlin.
- CDU/CSU* 2017: *Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017–2021*, Berlin.
- Chevenal, Francis/ Schimmelfennig, Frank* 2013: The Case for Democracy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 51: 2, 334–350.
- Council of the European Union* 2016a: *Implementation Plan on Security and Defence*, 14392/16, Brüssel, 14 November.
- Council of the European Union* 2016b: *Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence*, 14149/16, Brüssel, 14 November.
- Council of the European Union* 2017a: *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*, 6881/17, Brüssel, 6 März.
- Council of the European Union* 2017b: *Outcome of the 3538th Foreign Affairs Council Meeting on Defence Issues*, Brüssel, 18 Mai.
- Council of the European Union* 2017c: *Council Decision Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and Determining the List of Participating Member States*, 14866/17, Brüssel, 8 Dezember.
- Duchene, Francois* 1973: Die Rolle Europas im Weltsystem – Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Kohnstamm, Max/Hager, Wolfgang (Hrsg.): *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner*, Frankfurt, 11–35.
- Ehrhart, Hans-Georg* 2014: *Europäische Armee: eher Chimäre als Vision!*, in: *Friedensgutachten 2014*.
- Europäische Kommission* 2016: *Bericht der Kommission zur Umsetzung der Richtlinie 2009/81/EG zur Vergabe öffentlicher Aufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit*, COM(2016)762 final, Brüssel, 30. November.

Europäische Kommission 2017: Reflexionspapier über die Zukunft der Europäischen Verteidigung, Brüssel.

Europäischer Rat 2013: Schlussfolgerungen, EUCO 217/13, Brüssel, 20. Dezember.

European Commission 2016a: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Amending Regulation (EU) Nr. 230/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 Establishing an Instrument Contributing to Stability and Peace, Strasbourg, 5. Juli COM(2016) 447, final, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2016-477-20160706-proposal-for-regulation-icsp_en.pdf; 25.1.2018.

European Commission 2016b: Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization, 8. Juli, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2459_de.htm; 25.1.2018.

European Commission 2016c: European Defence Action Plan, COM (2016) 950 final, Brüssel, 30. November.

European Commission 2017a: Designing Europe's Future: Security and Defense, Special Eurobarometer Nr. 461, April, ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/78778.

European Commission 2017b: Launching the European Defence Fund, COM (2017) 295 final, Brüssel, 7. Juni.

European Commission 2017c: Defending Europe, The Case for Greater EU Cooperation on Security and Defence, Brüssel.

European Parliament 2010: Pooling and Sharing, German-Swedish Initiative. Food for Thought, „Ghent Initiative“, November, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf; 25.1.2018.

European Parliament 2016: European Defence Union, P8_TA(2016)0435.

European Parliament Research Service 2013: The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy, Brüssel.

European Union Global Strategy 2016: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Juni, https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf; 25.1.2018.

Follesdal, Andreas/Hix, Simon 2006: Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response of Majone and Moravcsik, in: *Journal of Common Market Studies* 44:3, 533–62.

Giegerich, Thomas 2015: Wege zu einer vertieften Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik: Reparatur von Defiziten als „kleine Lösung“, in: Kadelbach, Stefan (Hrsg.): *Die EU am Scheideweg: Mehr oder weniger Europa*, Baden-Baden, 135–182.

Höpner, Martin et al. 2012: Trilemma der Europäischen Integration, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27. April, 12.

Institute for Security Studies 2013: Enabling the Future. European Military Capabilities 2013–2025: Issue Report Nr. 16, Paris.

Juncker, Jean-Claude 2016: Europa-Rede von Präsident Jean-Claude Juncker bei der KAS, Berlin, 9. November 2016.

- Juncker, Jean-Claude* 2017: Rede zur Lage der Union 2017, Brüssel, 13. September 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_de.htm, 5.3.2018.
- Kantar Public* 2017: Deutsche Außenpolitik – Oktober 2017, 20. Oktober, https://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/user_upload/koerber-stiftung/presse/pdf/2017/Tabellenband_Umfrage-Aussenpolitik-gesamt_Oktober_2017.pdf, 5.3.2018.
- Koenig, Nicole/Walter-Franke, Marie* 2017: France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union? Jacques Delors Institut Berlin, Policy Brief 202.
- Leggewie, Claus* 2017: Europa zuerst. Eine Unabhängigkeitserklärung, Berlin.
- Le Drian, Jean-Yves/von der Leyen, Ursula* 2016: Erneuerung der GSVP. Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU, http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909_DEU_FRA_EU-Verteidigung.pdf; 25.1.2018.
- Macron, Emmanuel* 2017: Rede an der Sorbonne, Paris, 26. September 2017, Frankreich, Info, S. 4.
- Manners, Ian* 2002: Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: *Journal of Common Market Studies*, 40: 2, 235–258.
- Maull, Hanns W.* 2005: Europe and the New Balance of Global Order, in: *International Affairs*, 81: 4, 775–799.
- McKinsey & Munich Security Conference* 2017: More Europe, More Connected and More Capable, Building the European Armed Forces for the Future, <https://www.securityconference.de/en/news/article/more-european-more-connected-and-more-capable-msc-presents-new-report-on-european-defense-coope/>, 5.3.2018.
- Menon, Anand* 2011: European Defence from Lisbon to Libya, in: *Survival* 53: 3, 75–90.
- Military Balance* 2017: International Institute for Strategic Studies, London.
- Mitrany, David* 1975: The Prospect of Integration: Federal or Functional, in: A.J.R. Groom, A.J.R./Taylor, Paul Taylor (Hrsg.): *Functionalism. Theory and Practice in International Relations*, London, 53–78.
- Nicolaidis, Kalypso* 2013: European Democracy and its Crisis, in: *Journal of Common Market Studies*, 51: 2, 351–369.
- Sinn, Hans-Werner* 2016: Der Schwarze Juni. Brexit, Flüchtlingswelle, Euro-Desaster – Wie die Neugründung Europas gelingt, Freiburg.
- SPD* 2017: Zeit für mehr Gerechtigkeit. Das Regierungsprogramm 2017 bis 2021, Berlin.
- Stavridis, Stelios* 2001: Why the Militarizing of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power, *EUI Working Papers*, Florenz.
- Stehn, Jürgen* 2017: Das Kernproblem der EU, *Kiel Policy Brief* Nr. 106, Institut für Weltwirtschaft.
- Wagner, Wolfgang/Anholt, Rosanne* 2016: Resilience as the EU Global Strategy's New Leitmotif: Problematic or Promising?, in: *Contemporary Security Policy* 37: 3, 414–430.
- World Bank* 2011: *World Development Report 2011. Conflict, Security and Development*, Washington DC, https://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf; 4.12.2017.

PRIF REPORT

Die PRIF Reports analysieren Hintergründe politischer Ereignisse und Entwicklungen und präsentieren wissenschaftliche Forschungsergebnisse in Deutsch oder Englisch.

O'Connor, Francis (2017): The Kurdish Movement in Turkey. Between Political Differentiation and Violent Confrontation, PRIF Report No. 147, Frankfurt/M.

Moltmann, Bernhard (2017): Nordirland: Das Ende vom Lied? Der Friedensprozess und der Brexit, HSKF-Report Nr. 4/2017, Frankfurt/M.

PRIF REPORT



www.hsfk.de/PRIF-Reports
www.hsfk.de/HSFK-Reports

PRIF SPOTLIGHT

Die PRIF Spotlights diskutieren aktuelle politische und gesellschaftliche Themen.

Mullis, Daniel (2018): Die Global City und der Rechtsruck. In vielen Frankfurter Stadtteilen wachsen Empörung und Frust, PRIF Spotlight 2/2018, Frankfurt/M.

Wisotzki, Simone (2018): Violating the Arms Trade Treaty. Arms Exports to Saudi Arabia and the Humanitarian Crisis in Yemen, PRIF Spotlight 1/2018, Frankfurt/M.

PRIF SPOTLIGHT

DIE RICHTIGE FRAU AM RICHTIGEN ORT



www.hsfk.de/PRIF-Spotlights

PRIF BLOG

Auf dem PRIF Blog erscheinen Beiträge zu aktuellen politischen Fragen und Debatten der Friedens- und Konfliktforschung. Die Blogbeiträge erscheinen in loser Folge in Deutsch oder Englisch.

PRIF BLOG

PEACE RESEARCH INSTITUTE FRANKFURT / LEIBNIZ-INSTITUT FÜR FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

<https://blog.prif.org/>

PRIF Reports und PRIF Spotlights sind Open-Access-Publikationen und können kostenlos auf www.hsfk.de heruntergeladen werden. Sie möchten die digitalen Ausgaben abonnieren? Bitte wenden Sie sich an: publikationen@hsfk.de.

 www.facebook.com/HSFK.PRIF

 www.twitter.com/HSFK_PRIF

 <https://blog.prif.org/>

MATTHIAS DEMBINSKI // DIRK PETERS

EINE ARMEE FÜR DIE EUROPÄISCHE UNION?
EUROPAPOLITISCHE KONZEPTIONEN UND
VERTEIDIGUNGSPOLITISCHE STRUKTUREN

Europa ist ein außerordentlich erfolgreiches Friedensprojekt. Doch alle Seiten sind sich mittlerweile einig, dass in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) dringender Reformbedarf besteht. Über die Richtung und das Ziel wird allerdings gestritten. Seit 2016 unternimmt die Europäische Union neue Versuche, in der GSVP handlungsfähiger zu werden. Beobachter und Entscheidungsträger beurteilen diese Initiativen höchst unterschiedlich. Matthias Dembinski und Dirk Peters ordnen die jüngsten Initiativen europapolitisch und friedenspolitisch ein – von der „Globalen Strategie“ bis hin zur ständigen strukturierten Zusammenarbeit (PESCO). Sie fragen, wie sich die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickeln sollte und prüfen, in welche Richtung die bestehenden Beschlüsse weisen.

Dr. Matthias Dembinski ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSKF und forscht zu europäischer Außen- und Sicherheitspolitik und regionalen Sicherheitsorganisationen.

Dr. Dirk Peters ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der HSKF, seine Forschungsschwerpunkte sind EU-Sicherheitspolitik und die sicherheitspolitische Rolle von Parlamenten.

ISBN 978-3-946459-23-1